

# **Mötesfrihetens fredlighetskrav i ljuset av de grundläggande och mänskliga rättigheterna**

**Helsingfors universitet**

**Juridiska fakulteten**

**Pro gradu-avhandling**

**2.3.2021**

**Författare: Elin Jungar**

**Handledare: Tuomas Ojanen**

## **Sammandrag**

**Fakultet:** Juridiska fakulteten

**Utbildningsprogram:** Magisterprogrammet i rättsvetenskap

**Studieinriktning:** Statsförfattningsrätt

**Författare:** Elin Jungar

**Arbetets titel:** Mötesfrihetens fredlighetskrav i ljuset av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

**Arbetets art:** Pro gradu-avhandling

**Månad och år:** Mars 2021

**Sidantal:** XV + 66

**Nyckelord:** statsförfattningsrätt, mänskliga rättigheter, mötesfrihet, allmänna sammankomster, fredlighet, begränsning av grundläggande rättigheter, civil olydnad

**Förvaringsställe:** Helsingfors universitets bibliotek

### **Sammandrag:**

Mötesfriheten är en av de grundläggande friheterna och en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle. Den grundlagsenliga mötesfriheten skyddar rätten till allmänna sammankomster, det vill säga rätten att komma samman för ett specifikt syfte, framför allt för att uttrycka och utbyta åsikter.

I såväl internationella människorättsfördrag som i grundlagen är sammankomstens fredlighet en förutsättning för skyddet av mötesfriheten. En icke-fredlig sammankomst åtnjuter inte skydd av mötesfriheten. Avgörandet om en sammankomst är fredlig eller inte är därför ett avgörande med långtgående juridiska följder.

Avhandlingen strävar efter att med samhällsjuridisk och rättsdogmatisk metod undersöka begreppet fredlighet som förutsättning för skyddet av mötesfriheten. Avhandlingen tar ställning till syftet med ett sådant krav och huruvida det är i enlighet med de nationella begränsningsgrunderna för grundläggande rättigheter och då i synnerhet godtagbarhets- och proportionalitetskravet. Dessutom presenteras myndigheternas positiva och negativa skyldigheter i förhållande till mötesfriheten och deras roll i bedömningen av fredligheten. Därefter diskuteras på mer konkret nivå definitionen av begreppet fredlighet utgående från rättspraxis från framför allt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Vilka handlingar har i rättspraxis ansetts fredliga och vilka inte och på vilka grunder? Utgående från observationerna tar avhandlingen ställning till huruvida definitionen av begreppet fredlighet är tillräckligt förutsägbart och tydligt.

Fenomenet civil olydnad och dess relation till fredlighetsbegreppet behandlas under en skild rubrik. Syftet här är att undersöka förhållandet mellan en sammankomsts lagstridighet och icke-fredlighet.

# Innehållsförteckning

KÄLLFÖRTECKNING .....	IV
FÖRKORTNINGAR .....	XIV
<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Val av ämne .....	1
1.2 Forskningsfrågor och begränsningar .....	3
1.3 Metodologiska frågor .....	6
1.4 Avhandlingens källmaterial .....	7
1.5 Avhandlingens struktur .....	8
1.6 Begreppen som används .....	9
<b>2. RÄTTEN TILL FREDLIGA SAMMANKOMSTER SOM GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIG RÄTTIGHET .....</b>	<b>11</b>
2.1 Mötesfriheten och demokratin .....	11
2.2 Mötesfriheten i internationella fördrag .....	13
2.2.1 Europeiska människorättskonventionen .....	13
2.2.2 Mötesfriheten och kravet på fredlighet på EU-nivå .....	17
2.2.3 Mötesfriheten och kravet på fredlighet på FN-nivå .....	18
2.3 Mötesfriheten i grundlagen och lagen om allmänna sammankomster .....	20
2.4 Kravet på fredlighet i nationell lagstiftning .....	23
2.5 Statens positiva och negativa skyldigheter att tillgodose grundläggande fri- och rättigheter .....	25
2.6 Fredlighetskravet i ljuset av begränsningsgrunderna för de grundläggande rättigheterna .....	28
2.6.1 Lagreservationen .....	28
2.6.2 De allmänna begränsningsgrunderna i förhållande till fredlighetskravet .....	29
<b>3. FREDLIGHETEN I PRAKTIKEN .....</b>	<b>35</b>
3.1 Fredliga intentioner och uppmaning till våld .....	35
3.2 Myndigheternas kännedom om icke-fredliga intentioner på förhand .....	39
3.3 Definitionen av våld .....	41
3.3.1 Användning av vapen och motsvarande föremål samt maskering .....	42
3.3.2 Våldsamma inslag inte nödvändigtvis ett hinder för sammankomstens fredlighet .....	44
3.4 Provokativa eller regeringsfientliga sammankomster .....	47
3.4.1 Våldsam eller enbart förargelseväckande? .....	47
3.4.2 Budskapets icke-fredlighet .....	49

3.4.3 Våldsamma inslag från myndigheternas sida och frågan om ”vem som började”	53
3.5 Fredliga sammankomster online	53
4. CIVIL OLYDNAD OCH SIT-IN DEMONSTRATIONER – KAN EN LAGSTRIDIG SAMMANKOMST VARA FREDLIG?	56
4.1 Allmänt	56
4.2 Olagligt inte synonymt med icke-fredligt	57
4.3 Civil olydnad och mötesfrihet i rättspraxis	58
5. SLUTSATSER OCH FRAMTIDSUTSIKTER	62

## KÄLLFÖRTECKNING

### Offentligt tryck

FvUU 29/1998 rd: Förvaltningsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den (RP 145/1998 rd).

GrUB 25/1994 rd: Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd).

GrUU 8/1995: Grundlagsutskottets utlåtande till förvaltningsutskottet angående regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (RP 57/1995 rd).

GrUB 13/1998: Grundlagsutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den (RP 145/1998 rd).

GrUU 26/2004: Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 17 kap. strafflagen, lagen om sammankomster och 8 § lagen om ordningsvakter (RP 81/2004 rd).

GrUU 10/2006 rd: Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ordningsvakter och till vissa lagar som har samband med den (RP 265/2004 rd).

GrUU 51/2006: Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (RP 64/2006 rd).

RP 309/1993 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

RP 145/1998 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den.

RP 81/2004 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 17 kap. strafflagen, lagen om sammankomster och 8 § lagen om ordningsvakter.

## **Litteratur och artiklar**

Bohne, Elsa – Hertkorn, Anna – Mamlouk, Roula – Vasilchenko, Alena: Université Paris II Panthéon-Assas – Paris Human Rights Center (CRDH): Observations on the Human Rights Committee's Draft General Comment no. 37 on article 21: Right of Peaceful Assembly.

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan, Stockholm 2012.

de Schutter, Oliver: International Human Rights Law - Cases, materials, commentary, 3<sup>rd</sup> Edition, Cambridge 2019.

Ducoulombier, Peggy: Article 12 - Liberté de réunion et d'association i samlingen Picod, Fabrice – van Drooghenboeck, Sébastien – Rizcallah, Cécilia: Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: Commentaire article par article, s. 139-148, Bryssel 2018.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Helsingfors 2011.

Hamilton, Michael:

- The meaning and the scope of 'assembly' in international human rights law, The International and comparative law quarterly, 1.7.2020, vol. 69 no 3, s. 521-556.
- Towards General Comment 37 on article 21 ICCPR – The Right of Peaceful Assembly, European Center for Not-for-Profit Law and University of East Anglia, 2019.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, Helsingfors 2017.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan, Helsingfors 2011.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact, The European Journal of International Law Vol. 25 no 2, 2014.

Häkkinen, Timo:

- Grand Chamberin prejudikaatti poliisin saartorenkään käyttämisestä mielenosoituksessa – EIT:n tapaus *Austin and Others v. the United Kingdom*, oikeustapauskommentti, Lakimies 1/2013, s. 131.
- Sananvapaus mielenosoituksessa, Oikeus 2014 (43), s. 414-424.

Inazu, John D: *Liberty's refuge: The forgotten freedom of assembly*, New Haven & London 2012.

Joseph, Sarah – Schultz, Jenny – Castan, Melissa: *The International Covenant on Civil and Political Rights*, New York 2000.

Jyränki, Antero: *Uusi perustuslakimme*, Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: *Konstitutionell rätt*, Helsingfors 2015.

Kiai, Maina – Vize, Jeff: *Three years after Tunisia: thoughts and perspectives on the rights to freedom of assembly and association from United Nations Special Rapporteur Maina Kiai*, *Journal of Global Ethics* vol. 10 no. 2014, s. 114-121.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä i samlingen Miettinen, Tarmo (red.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*, Edilex 2015, s. 106-131.

McPherson, Ella – Srinivasan, Sharath – Salter, Eleanor – Achermann, Katja – Barras, Camille – Czerwinsky, Alyssa – Mehta, Bronwen – Siddiqui, Muznah – Hamilton, Michael – Dixon, Suzanne – Young, Jennifer, University of Cambridge, Center of Governance and Human Rights and the University of East Anglia Law School: *The right to peaceful assembly: Research Pack*, november 2019.

Mead, David:

- *The New Law of Peaceful Protest – Rights and Regulation in The Human Rights Act Era*, Oxford 2010.
- *The Right To Protest Contained by Strasbourg: An Analysis of Austin v. UK and the Constitutional Pluralist Issues it Throws up*, 17.4.2012, <https://strasbourgobservers.com/2012/04/17/the-right-to-protest-contained-by-strasbourg-an-analysis-of-austin-v-uk-the-constitutional-pluralist-issues-it-throws-up/>, hämtad 2.2.2021.

Minkkinen, Panu: *Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä?* Lakimies 7-8/2017, s. 908-923.

Muukkonen Matti: Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010, s. 396-417.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä, Lakimies 2/2015, s. 222-248.

Nowak, Manfred: UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2<sup>nd</sup> Edition, Kehl am Rein 2005.

Ojanen, Tuomas:

- Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa, Defensor Legis N:o 4/2011, s. 442-455.
- Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä, Lakimies 7-8/2014, s. 937-952.

Pellonpää, Matti: Europeiska mänskörättskonventionen, Helsingfors 2020.

Pohjolainen, Teuvo – Majuri, Tuula: Kokoon tumisvapa us, Helsingfors 2000.

Rikander, Henri – Muukkonen, Matti: Elokapinan jälkipyykkiä – Poliisin toimivaltuuksien tarkastelua, Edilex 2020/46, 21.12.2020, [www.edilex.fi/artikkelit/21877](http://www.edilex.fi/artikkelit/21877), hämtad 19.1.2021.

Rutzen, Douglas – Zenn, Jakob: Association and Assembly in the Digital Age, International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 3, no. 4, december 2011, s. 53-69.

Santolaya Machetti, Pablo – Garcia Roca, Javier: Europe of Rights: A Compendium of the European Convention of Human Rights, Leiden 2012.

Scheinin, Martin:

- A Few Proposals on How to Improve the Human Rights Committee Draft General Comment on Freedom of Assembly, [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/Martin\\_Scheinin.docx&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle21/Martin_Scheinin.docx&action=default&DefaultItemOpen=1), hämtad 14.12.2020 (Scheinin a).
- U.N Human Rights Committee General Comment No. 37 on Freedom of Assembly: An Excellent and Timely Contribution, 30.7.2020, <https://www.justsecurity.org/71754/u-n-human-rights-committee-general-comment-no-37-on-freedom-of-assembly-an-excellent-and-timely-contribution/>, hämtad 17.12.2020 (Scheinin b).



Sormunen, Milka: Positiiviset toimintavelvoitteet – valtion velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen aktiivisin toimin, 24.1.2020, <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/01/24/milka-sormunen-positiiviset-toimintavelvoitteet-valtion-velvollisuus-turvata-perus-ja-ihmisoikeuksien-toteutuminen-aktiivisin-toimin/>, hämtad 7.2.2021.

Tuori, Kaarlo:

- Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.
- Oikeuden ratio ja voluntas, Vanda 2007.

van Dijk Pieter – van Hoof, G.J.H: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 3<sup>rd</sup> Edition, Haag 1998.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Helsingfors 2001.

Önder, Beril: ‘Peaceful assembly’ and the question of applicability of Article 11, <https://strasbourgobservers.com/2020/01/17/peaceful-assembly-and-the-question-of-applicability-of-article-11/#more-4492>, 17.1.2020, hämtad 20.12.2020.

### **Soft law – reglering**

Europeiska människorättsdomstolen:

Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, uppdaterad 31.8.2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf), hämtad 24.11.2020.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter:

Guiding principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, 2011, HR/PUB/11/04.

FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering:

General comment no. 35: Combating racist hate speech, 26.9.2013, CERD/C/GC/35.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter:

- Concluding observations on the initial report of Macao, China, adopted by the committee at its 107<sup>th</sup> session (11-28 March 2013), 29.4.2013, CCPR/C/CHN-MAC/CO/1.

- FN:s specialrapportör för mänskliga rättigheter och antiterrorism Fionnuala Ni Aoláin: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, 27.9.2017, A/72/495
- General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly, 27.7.2020, CCPR/C/GC/37.

FN:s råd för mänskliga rättigheter:

- Human rights and preventing and countering violent extremism, 2.10.2015, A/HRC/RES/30/15.

FN:s specialrapportör för mötes- och föreningsfrihet Clément Nyaletsossi Voule:

- Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 17.5.2019, A/HRC/41/4.
- Written submission on the occasion of the half-day of general discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 2.3.2019 (Nyaletsossi Voule 2019).
- State responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association – UN expert on the rights to freedoms of peaceful assembly and of association, Mr. Clément Voule, 14.4.2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&Lang=I>, hämtad 19.1.2020 (Nyaletsossi Voule 2020).

FN:s specialrapportör för mötes- och föreningsfrihet Maina Kiai:

- Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 14.4.2014, A/HRC/26/29.
- Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, advance unedited version, 31.5.2016, A/HRC/32/36.
- Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, Maina Kiai och Christof Heyns, 4.2.2016, A/HRC/31/36.

FN:s utvecklingsprogram:

Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity – A development response to addressing radicalization and violent extremism, 2016 (UNDP).

Inrikesministeriet:

Nationellt åtgärdsprogram för förebyggande av våldsbejakande radikaliserings och extremism 2019-2023, statsrådets principbeslut, 19.12.2019 (Inrikesministeriet).

Interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter:

Protest and Human Rights. Standards on the rights involved in social protest and the obligations to guide the response of the state, OEA/SER.L/V/11, september 2019, <http://www.oas.org/en/iachr/expression/publications/Protesta/ProtestHumanRights.pdf>

Justitieombudsmannen:

- Tiedote: Poliisi menetteli osittain lainvastaisesti Smash ASEM-mielenosoituksen yhteydessä, 28.11.2007, [https://www.oikeusasiamies.fi/fi\\_FI/-/poliisi-menetteli-osin-lainvastaisesti-smash-ase-mielenosoituksen-yhteydessa](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/poliisi-menetteli-osin-lainvastaisesti-smash-ase-mielenosoituksen-yhteydessa), hämtad 2.2.2021 (JOMa).
- Viranomaisten toiminta Smash Asem-mielenosoituksen yhteydessä 9.9.2006, dnro 1836/2/07, 28.11.2017 (JOMb).

Venedigkommissionen och OSSE-kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR):

Guidelines on freedom of peaceful assembly, 3<sup>rd</sup> Edition, 8.7.2019.

**Källor från nätet**

BBC news/Abdurasulov, Abduljalil: Belarus protesters battered, bruised but defiant after 100 days, 17.11.2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-54961111>, hämtad 18.1.2021.

EU-parlamentet: Legislative train schedule. Completion of the EU accession to the ECHR, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr>, uppdaterad 20.11.2020, hämtad 12.12.2020.

Europarådet och EU-kommissionen: Joint statement on behalf of the Council of Europe and the European Commission. The EU's accession to the European Convention on Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights>, 29.9.2020, hämtad 12.12.2020.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Dunja Mijatovic: Liberté de reunion pacifique: un espace toujours plus restraint, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/shrinking-space-for-freedom-of-peaceful-assembly>, 9.12.2019, hämtad 12.12.2020.

Helsingin sanomat/Timonen, Vilma – Teiskonlahti, Riku: George Floydin kuolemasta lähteneitä mielenosoituksia on nyt ympäri maailmaa: Tukholmassa poliisi hajotti väkijoukon ennen tapahtuman alkua, 3.6.2020, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006528927.html>, hämtad 18.1.2020.

Le Monde: Manifestations en Pologne contre l'interdiction quasi totale de l'avortement, 23.10.2020, [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/23/en-pologne-plusieurs-manifestations-contre-l-interdiction-quasi-totale-de-l-avortement\\_6057173\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/23/en-pologne-plusieurs-manifestations-contre-l-interdiction-quasi-totale-de-l-avortement_6057173_3210.html), hämtad 18.11.2020.

MENA Rights Group: The right to peaceful assembly – Issues for Consideration by the Human Rights Committee, <https://menarights.org/en/documents/right-peaceful-assembly-issues-consideration-human-rights-committee-0>, 13.3.2019, hämtad 14.12.2020.

Stanford encyclopedia of philosophy, Brownlee, Kimberly: Civil disobedience, <https://plato.stanford.edu/entries/civil-disobedience/#Rig>, senast uppdaterad 20.12.2013, hämtad 13.12.2020.

The Guardian/Taylor, Matthew: The evolution of Extinction Rebellion, 4.8.2020, <https://www.theguardian.com/environment/2020/aug/04/evolution-of-extinction-rebellion-climate-emergency-protest-coronavirus-pandemic>, hämtad 18.1.2020.

The New York Times/Victor, Daniel: Why Are People Protesting in Hong Kong?, 13.11.2019, uppdaterad 18.5.2020, <https://www.nytimes.com/2019/11/13/world/asia/hong-kong-protests.html>, hämtad 18.1.2021.

## **Rättspraxis**

### **EU-domstolen**

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge mot Österrike, C-112/00, 11.7.2002

### **Europeiska människorättsdomstolen**

Airey mot Irland, 6289/73, 9.10.1979

Annenkov med flera mot Ryssland, 31475/10, 25.7.2017

Austin med flera mot Storbritannien, 39692/09, 40713/09 och 41008/09, 15.3.2012

Barraco mot Frankrike, 31684/05, 5.6.2009

Christian Democratic People's Party mot Moldavien, 25196/04, 2.2.2010

Christians Against Racism and Fascism mot Storbritannien, 16.7.1980

Cisse mot Frankrike, 51346/99, 9.7.2002

Cossey mot Storbritannien, 10843/84, 27.9.1990

Drieman med flera mot Norge, 33678/96, 4.5.2000

Ezelin mot Frankrike, 11800/85, 26.4.1991

Fáber mot Ungern, 40721/08, 24.7.2012

Frumkin mot Ryssland, 74568/12, 6.6.2016

G mot Tyskland, 13079/87, 6.3.1989

Garaudy mot Frankrike, 65831/01 24.6.2003

Gülcü mot Turkiet, 17526/10, 6.6.2016

Kudrevičius med flera mot Litauen, 37553/05, 15.10.2015

Lucas mot Storbritannien, 39013/02, 18.3.2003

M'Bala M'Bala med flera mot Frankrike, 25239/13, 20.10.2015

Navalnyy mot Ryssland, 29580/12, 15.11.2018

Osmani med flera mot Makedonien, 50841/99, 11.10.2001

Pentikäinen mot Finland, 11882/10, 20.10.2015

Perincek mot Schweiz, 27510/08, 15.10.2015

Plattform Ärzte für das Leben mot Österrike, 10126/82, 25.5.1988

Primov med flera mot Ryssland, 17391/06, 13.10.2014

Protopapa mot Turkiet, 16084/90, 6.7.2009

Rassemblement Jurassien och Unité Jurassienne mot Schweiz, 10.10.1979

Razvozhayev mot Ryssland och Ukraina och Udaltsov mot Ryssland, 75732/12, 2695/15 och 55325/15, 19.2.2020

Schwabe och M.G mot Tyskland, 8080/08 och 8577/08, 1.12.2011

Stankov och United Macedonian Organisation Ilinden mot Bulgarien, 29221/95, 2.1.2002

Taranenko mot Ryssland, 19554/05, 13.10.2014

Zilibierberg mot Moldavien, 61821/00, 5.2.2005

#### FN:s människorättskommitté

Communication no. 1873/2009, 25.10.2013, CCPR/C/109/D/1873/2009

#### FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (CERD)

The Jewish Community of Oslo et. al. mot Norge, Communication No. 30/2003, U.N. Doc. CERD/C/67/D/30/2003 (2005)

#### Högsta domstolen

HD 2020:68

HD 2008:10

HD 1983-11-159

#### Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2017:151

## FÖRKORTNINGAR

CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
EKMR	Förordning om ikraftträdandet av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna med tilläggsprotokoll (FördrS 18–19/1990)
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
EU-parlamentet	Europaparlamentet
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen (C 326/15)
FN	Förenta Nationerna
FördrS	Finlands författningssamlings fördragsserie
GL	Finlands grundlag (731/1999)
GrUB	Grundlagsutskottets betänkande
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JOM	Justitieombudsmannen

MP-konventionen	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och därtill hörande fakultativt protokoll om enskild klagorätt (FördrS 7/1976)
MR-kommittén	Förenta nationernas kommitté för mänskliga rättigheter
MR-rådet	Förenta nationernas råd för mänskliga rättigheter
ODIHR	OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RP	Regeringens proposition
Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)
SammankomstL	Lag om sammankomster (530/1999)
SL	Strafflag (39/1889)
Venedigkommissionen	Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (VK)



# 1. INLEDNING

## 1.1 Val av ämne

Mötesfriheten är tillsammans med yttrandefriheten, rätten till inflytande och föreningsfriheten en av de politiska grundläggande rättigheterna. De politiska grundläggande rättigheterna kallas ibland för ”första generationens” mänskliga rättigheter och inte utan orsak – äldre konventioner med grundläggande rättigheter domineras just av rättigheter som mötesfrihet, yttrandefrihet och rösträtt.<sup>1</sup>

Den amerikanska presidenten Abraham Lincoln kallade rätten till fredliga sammankomster ”*the constitutional substitute for revolution*” (ett konstitutionellt substitut för revolution).<sup>2</sup> Mötesfriheten har historiskt sett möjliggjort många samhälleliga förändringar och är en av hörnstenarna i en fungerande demokrati. Mötesfriheten möjliggör tillsammans med ovan nämnda rättigheter den fria åsiktsbildningen.<sup>3</sup> Ett samhälleligt engagemang hos befolkningen bidrar i sin tur till ett fungerande, tolerant och pluralistiskt diskussionssamhälle där alla åsikter får höras.<sup>4</sup> Hur väl mötesfriheten i ett land efterföljs kan anses vara en slags allmän barometer för hur väl de mänskliga rättigheterna i ett land tillgodoses och hur öppen eller sluten en stat och dess olika institutioner är.<sup>5</sup>

Sällan i modern tid har väl mötesfriheten varit så aktuell som år 2020. Från Hongkong<sup>6</sup> till Belarus<sup>7</sup>, från Black Lives Matter<sup>8</sup> - rörelsen till abortlagarna i Polen<sup>9</sup> och reaktionerna på dessa. Klimataktiviströrelsen Extinction Rebellion<sup>10</sup> har väckt diskussion, för att inte tala om Covid-19-pandemin som skakat om tillvaron och tvingat många sammankomster från gatorna till nätet<sup>11</sup>. Det senaste året har visat hur kraftfulla men samtidigt också hur sårbara sammankomster kan vara, i synnerhet för myndigheternas påtryckningar.

Mötesfriheten skyddas på nationell nivå bland annat i grundlagen (GL) och i lagen om sammankomster (SammankomstL) och på internationell nivå bland annat i konventionen

---

<sup>1</sup> Joseph m.fl. 2000, s. 4.

<sup>2</sup> Inazu 2012, s. 1.

<sup>3</sup> Pellonpää 2020, s. 540.

<sup>4</sup> Se till exempel Venedigkommissionens riktlinjer, s. 8.

<sup>5</sup> Nyaletsossi Voule 2019, s. 2.

<sup>6</sup> The New York Times/Victor, 2019.

<sup>7</sup> BBC News/Abdulrasov 2020.

<sup>8</sup> Helsingin Sanomat/Timonen – Teiskonlahti 2020.

<sup>9</sup> Le Monde 2020.

<sup>10</sup> The Guardian/Taylor 2020.

<sup>11</sup> Nyatlessosi Voule 2020.

om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) och i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).

Ur ett juridiskt perspektiv blev 2020 ett viktigt år för mötesfriheten i och med att FN:s människorättskommitté i juli 2020 publicerade den allmänna kommentaren nummer 37 (CCPR/C/GC/37) gällande artikel 21 om mötesfriheten i MP-konventionen. Kommentaren bidrog med en hel del förtydliganden gällande tillämpningen av den annars ganska snävt formulerade artikeln.

De internationella människorättsfördragen gäller uttryckligen *fredliga* sammankomster. En icke-fredlig sammankomst faller alltså helt och hållet utanför tillämpningsområdet för mötesfriheten. På nationell nivå innehåller SammankomstL ett motsvarande fredlighetskrav. Rättsnormerna specificerar inte desto mer vad som avses med *fredlig* i det här sammanhanget. Syftet med avhandlingen är följaktligen att utgående från internationell och inhemsk rättspraxis, rättslitteratur och diverse soft law-dokument diskutera omfattningen av begreppet fredlighet och syftet med ett sådant krav inom mötesfriheten.

Frågor som uppkommer är exempelvis hur mycket våld och vilken typ av våld som gör att en sammankomst förlorar sin fredlighet? I vilken utsträckning kan ett fåtal personers handlingar leda till att en hel sammankomst kan klassas som icke-fredlig? Vad får och får inte uttryckas under en fredlig sammankomst? Dessa frågor och många fler strävar avhandlingen att ta ställning till.

En specifik situation där fredlighetens vara eller icke vara aktualiseras är fall av civil olydnad inom sammankomster, det vill en situation där deltagarna i samband med sammankomsten medvetet bryter mot lagen i syfte att väcka uppmärksamhet mot ett samhällsligt problem av något slag. Räknas exempelvis en sammankomst där deltagarna uppsåtligt förhindrar trafikens framfart som fredlig och i så fall på vilka grunder? Det finns nämligen en juridisk skillnad mellan att begränsa en fredlig, men olaglig sammankomst och att begränsa en icke-fredlig sammankomst som helt och hållet faller utanför mötesfrihetens tillämpningsområde.

I Finland har sammankomsters fredlighet fått förhållandevis lite uppmärksamhet och just den specifika tematiken för denna avhandling har det mig veterligen överhuvudtaget inte behandlats närmare inom rättslitteratur. En möjlig orsak är att sammankomster i Finland vanligen varit fredliga och fredlighetens ”yttre gränser” därför sällan varit föremål för juridisk diskussion. Det har snarare varit frågan om hur man kan begränsa en fredlig sammankomst. Undantag finns emellertid - i vissa fall har bägge frågor diskuterats

samtidigt. Ett exempel är demonstrationen Smash Asem som ordnades i Helsingfors 2006 och den samhälleliga diskussion som följde på denna.<sup>12</sup>

Definitionen av just begreppet *fredlig* sammankomst är oerhört viktig eftersom fredligheten är en absolut förutsättning för skyddet av mötesfriheten. Förlorar en sammankomst egenskapen som fredlig förlorar den samtidigt sitt skydd som grundläggande och mänsklig rättighet. Sammankomsten kan visserligen då skyddas av en annan grundläggande fri- eller rättighet, men inte av just mötesfriheten.

EKMR innehåller en del begränsningsgrunder som anger under vilka förutsättningar en fredlig sammankomst kan begränsas. Men dessa begränsningsgrunder blir tillämpliga endast för en grundläggande rättighet så som den är formulerad i EKMR - det vill säga i det här fallet endast fredliga sammankomster. En icke-fredlig sammankomst hör inte till mötesfrihetens område och kan därför begränsas utan beaktande av begränsningsgrunderna i EKMR. Att definiera en sammankomst som icke-fredlig är alltså ett beslut med långtgående juridiska konsekvenser. Därför har man ansett att definitionen av begreppet fredlig sammankomst måste vara så bred som möjligt.<sup>13</sup>

Kravet på fredlighet och hur kravet tolkas är i stor utsträckning beroende av myndigheternas agerande i frågan. Fredlighetskravet kan möjliggöra olika typer av missbruk av kravet. Ett scenario är exempelvis att myndigheterna använder kravet på fredlighet som ett svepskäl för att upplösa eller förbjuda sammankomster där kontroversiella eller regeringsfientliga åsikter framförs. Exempel på sådana scenarion finns det gott om i europeiska människorättsdomstolens (Europadomstolens) praxis, vilket också framkommer i ett flertal av de rättsfall som presenteras i avhandlingen.

## 1.2 Forskningsfrågor och begränsningar

Avhandlingen är tvådelad. I den första delen är forskningsfrågan följande:

1. *Hur har begreppet fredlighet inom mötesfriheten definierats?*
2. *Är fredlighetskravet i enlighet med de allmänna begränsningsgrunderna för grundläggande rättigheter?*
3. *Är definitionen tillräckligt tydlig och förutsägbar?*

---

<sup>12</sup> Demonstrationen behandlas närmare nedan i kapitel 3.2.

<sup>13</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 111.

I den andra delen tangeras civil olydnad inom mötesfriheten i relation till begreppet fredlighet. Forskningsfrågorna i andra delen av avhandlingen lyder:

4. *Kan handlingar av civil olydnad eller så kallade sit-in demonstrationer anses vara fredliga? Om så är fallet, under vilka förutsättningar?*

Avhandlingen fokuserar på sammankomster överlag, och då uttryckligen allmänna sammankomster. Avhandlingen behandlar därmed inte offentliga tillställningar (exempelvis nöjeställningar). Uteslutandet av offentliga tillställningar ur avhandlingen beror på att det grundlagsenliga skyddet för mötesfriheten gäller framför allt allmänna sammankomster. Ur statsförfattningsrättsligt perspektiv är de offentliga tillställningarna därmed inte särskilt relevanta även om rätten till sådana kan tryggas av andra grundläggande rättigheter.<sup>14</sup> Den grundlagsstadgade mötesfriheten gäller framför allt sammankomster av politisk natur, där syftet är formande och uttryckande av åsikter.<sup>15</sup>

Ordet sammankomst i GL, EKMR och MP-konventionen har inte en identisk definition. Eftersom merparten av de rättsfall som Europadomstolen behandlat gäller uttryckligen sammankomster av politisk natur, det vill säga allmänna sammankomster enligt definitionen i GL, väljer jag att fokusera på dessa. Begreppen och skillnaderna mellan den nationella och internationella definitionen av en sammankomst behandlas närmare nedan i kapitel 2.2 och 2.3.

En sammankomst kan som sagt, trots att den klassificeras som fredlig, begränsas på ett antal grunder. Eftersom avhandlingens syfte är att diskutera *definitionen* av begreppet fredlig sammankomst och inte vilka åtgärder myndigheterna kan vidta ifall sammankomsten konstateras vara icke-fredlig tar avhandlingen inte ställning till begränsningsgrunderna i EKMR. Vad gäller EKMR begränsar sig avhandlingen således till artikel 11(1) och artikel 11(3). De nästan likalydande begränsningsgrunderna i MP-konventionens artikel 21 behandlas därför inte heller mer än att de nämns. För den nationella lagstiftningens del är begränsningsgrunderna däremot relevanta. Detta eftersom mötesfrihetsnormen i GL, till skillnad från de internationella människorättsfördragen, inte i sig innehåller ett krav på fredlighet - detta förekommer endast i en lag på lägre nivå. För den nationella lagstiftningens del är fredlighetskravet således i princip en begränsning av en grundlagsenlig rättighet och begränsningen diskuteras därför i ljuset av de allmänna begränsningsgrunderna för grundläggande rättigheter. De allmänna begränsningsgrunderna

---

<sup>14</sup> Olika typer av nöjeställningar skyddas exempelvis av den grundlagsstadgade näringsfriheten, se RP 145/1998 rd, s. 5.

<sup>15</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 502.

behandlas i förhållande till fredlighetskravet i största allmänhet, så som det framkommer av lagen. Begränsningsgrunderna granskas således inte i förhållande till enskilda, ur fredlighetssynvinkel relevanta, scenarion.

Myndigheternas roll i tryggheten av mänskliga rättigheter behandlas kort i avhandlingen. Däremot lämnas diskussionen kring polisens användning av maktmedel utanför.

På inhemskt plan är kravet på fredlighet inte särskilt utförligt definierat. Det beror på att fredlighetskravet framkommer av strafflagens (1889/39, SL) bestämmelser. De paragrafer i SL som aktualiseras antingen vid icke-fredliga sammankomster eller vid sammankomster som visserligen är fredliga men där deltagarna på något sätt bryter mot lagen så att myndigheterna med stöd av SammankomstL kan ingripa i utövandet av mötesfriheten behandlas endast kort eftersom avhandlingen fokuserar på den statsförfattningsrättsliga problematiken.

De politiska rättigheterna är starkt anknutna till varandra. Mötesfriheten ger den fria åsiktsbildningen och -yttringen en plats och yttrandefriheten skulle vara begränsad om mötesfriheten saknades. Syftet med avhandlingen är att granska uttryckligen mötesfriheten och inte de andra politiska grundläggande rättigheterna. Det är trots detta omöjligt att helt och hållet åsidosätta yttrandefriheten och de andra politiska friheterna i sammanhanget - att framföra ett budskap är vanligen huvudsyftet med en sammankomst. Mötesfriheten har exempelvis i EKMR ansetts ha en *lex specialis*-ställning i förhållande till artiklarna 9 och 10 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet respektive yttrandefrihet).<sup>16</sup>

I Europadomstolens praxis är sambandet mellan artikel 10 (yttrandefrihet) och artikel 11 (mötesfrihet) särskilt tydligt i fall där myndigheterna ingripit i sammankomster på grund av de ställningstaganden eller åsikter som framförts där.<sup>17</sup> Därför kan fredlighetskravet inte enbart granskas ur mötesfrihetens synvinkel.

Vad gäller kapitlet om civil olydnad och sit-in-demonstrationer i förhållande till fredlighetskravet lämnas statsvetenskapliga teorier och studier kring fenomenet utanför avhandlingen. Moraliska resonemang kring huruvida civil olydnad är rätt eller fel behandlas heller inte.

---

<sup>16</sup> Pellonpää 2020, s. 540.

<sup>17</sup> Se Primov m.fl., punkt 92.

### 1.3 Metodologiska frågor

Avhandlingen strävar efter att med hjälp av systematisering och tolkning av dels lagar och internationella konventioner, dels soft law-material fastställa den gällande rättens innehåll. Avhandlingen är därför framför allt rättsdogmatisk. Avhandlingen fokuserar inte enbart på norminnehållet utan också på rättsprinciperna bakom dem - rättsdogmatiken handlar också om att väga olika rättsprinciper mot varandra och att sträva efter att sammanjämka dem.<sup>18</sup> *Rättsregler* är absoluta till sin natur – antingen tillämpas de, eller så tillämpas de inte. *Rättsprinciper* är däremot mer flexibla på så sätt att två rättsprinciper kan tillämpas samtidigt – den svagare, ”förlorande” rättsprincipen kan också tillämpas, inom de gränser som den starkare, ”vinnande” rättsprincipen sätter. När det gäller grundläggande rättigheter är en rättsnorm som är en rättsregel absolut – den kan alltså under inga omständigheter begränsas. Sådana grundläggande rättigheter som under vissa förutsättningar kan begränsas, till exempel just mötesfriheten, är till viss del rättsregler och till viss del rättsprinciper.<sup>19</sup>

Rättsdogmatiken är mångfacetterad och har underkategorier. Det så kallade informationsintresset, det vill säga den information som med avhandlingen eftersträvas kan gälla den gällande rätten – *den gällande rättsdogmatiken*. Det här innebär att man granskar hur rätten *de facto* förverkligats samt hur den i framtiden sannolikt kommer att se ut. Informationsintresset är då rätten som den ser ut. I *den alternativa rättsdogmatiken* eftersträvas inte information om den gällande rätten utan istället vad rätten *borde* vara genom att undersöka konflikter och motstridigheter inom rätten.<sup>20</sup>

I avhandlingen blandas de ovannämnda underkategorierna av rättsdogmatiken. Dessutom strävar avhandlingen att i *de lege ferenda-anda* att undersöka hur rättsläget i framtiden *borde* se ut. *De lege ferenda* möjliggör till skillnad från *de lege lata* en friare stil när tolkningsrekommendationer ges. Till exempel kan rekommendationerna ges på basis av en ändamålsenlighetsbedömning utgående från samhällets krav, vilket är precis vad avhandlingen syftar till att göra.<sup>21</sup> Är fredlighetskravet ändamålsenligt i ljuset av de allmänna begränsningsgrunderna och är rättsläget så som det ser ut nu tillfredsställande med tanke på de samhällseliga förändringar som mötesfriheten står inför (till exempel digitaliseringen eller fundamentalistiska rörelers framfart)?

---

<sup>18</sup> För närmare beskrivning av den rättsdogmatiska metodologin, se Hirvonen 2011, s. 36 – 53.

<sup>19</sup> Tuori 2007, s. 152–153.

<sup>20</sup> Kolehmainen 2015, s. 107–108.

<sup>21</sup> Ibid. s. 108.

Avhandlingen är alltså inte strikt rättsdogmatisk. Panu Minkkinen har exempelvis hävdad att en avhandling som resonerar i *de lege ferenda*-anda överhuvudtaget inte kan vara rättsdogmatisk. Inom den juridiska forskningen har man allt mer börjat betona forskning som inte enbart tjänar jurister utan samhället överlag – en slags samhällsjuridisk infallsvinkel. På engelska har denna inriktning benämnts som ”*socio-legal*” eller ”*law in context*”.<sup>22</sup>

Avhandlingen fokuserar visserligen på att rättsdogmatiskt fastställa den gällande rättens innehåll men har alltså också en samhällsjuridisk infallsvinkel. Den juridiska problematiken kring begreppet fredlighet förstås bäst i sin politiska och kulturella kontext. Den rättspraxis som hänvisas till i avhandlingen är till stor del från Europadomstolen och juridiskt bindande för Finland oberoende av vilken den svarande staten är i fallet. Rättspraxisen och variationen i den problematik som förekommer i de olika medlemsländerna förstås ändå bäst med bakgrundskunskaper om respektive lands kultur, politik och historia.

#### **1.4 Avhandlingens källmaterial**

Vad gäller rättsnormerna är utöver GL de rättsligt bindande människorättsfördragen av central betydelse för avhandlingen. För mötesfrihetens del är de centrala fördragen EKMR, MP-konventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). I Finland är dessa fördrag implementerade i den nationella rättsordningen<sup>23</sup>, men eftersom i synnerhet Europadomstolens rättspraxis har viktig tolkningseffekt granskas fördragen separat från den nationella rättsordningen. I finländsk rättspraxis har just mötesfriheten överlag varit ganska sällan förekommande, varför Europadomstolens praxis är av särskild betydelse för avhandlingen.

SammankomstL specificerar den grundlagsenliga mötesfriheten i form av ett regleringsförbehåll och är därför en viktig källa för den rent inhemska synvinkeln på mötesfriheten. GL nämner som ovan nämndes inget om fredligheten som krav för det grundlagsenliga skyddet av mötesfriheten - ett sådant krav förekommer endast i SammankomstL.

---

<sup>22</sup> Minkkinen 2017, s. 7.

<sup>23</sup> Se Pellonpää 2020, s. 50.

Dessutom hänvisas till en rad soft law-dokument, då i synnerhet rapporter från FN:s specialrapportörer inom mötesfriheten, FN:s människorättskommittés nyligen publicerade allmänna kommentar nummer 37 om artikel 21 om mötesfrihet i MP-konventionen<sup>24</sup>, Europadomstolens guide över artikel 11 och Venedigkommissionens riktlinjer för mötesfriheten.<sup>25</sup>

Vad gäller rättslitteratur används såväl inhemsk som utländsk sådan. Det finns tillsvidare få inhemska verk som uttryckligen fokuserar på mötesfriheten så största delen av den inhemska litteraturen är generella verk om grundläggande och mänskliga rättigheter där mötesfriheten behandlats i ett skilt kapitel eller tillsammans med yttrandefriheten. Ett undantag är Teuvo Pohjalainens och Tuula Majuris Kokoontumisvapaus som hänvisas till i synnerhet för den rent nationella lagstiftningens del.

## 1.5 Avhandlingens struktur

Inledningsvis, i kapitel två, presenteras mötesfrihetens roll i ett demokratiskt samhälle. Därefter redogörs för de centrala rättsnormerna - de internationella fördragen, GL och SammankomstL, först med fokus på regleringen av mötesfriheten rent allmänt och sedan hur fredlighetskravet framkommer av de olika rättsnormerna. Här behandlas också de allmänna begränsningsgrunderna för grundläggande rättigheter i förhållande till fredlighetskravet. Rättsnormerna är för läsighetens skull indelade i nationella och internationella men det ska understrykas att gränsen mellan nationell och internationell rätt numera inom grundläggande och mänskliga rättigheter är fluktuerande. Skyddet för dessa rättigheter är mångbottnat och måste ses som en helhet av nationella och internationella normer.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> CCPR/C/GC/37.

<sup>25</sup> Venedigkommissionen (VK) formellt Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, fungerar som ett rådgivande organ inom Europarådet. VK:s medlemmar består förutom av Europarådets 47 medlemsstater också av ett antal länder utanför Europarådet. VK använder sig till stor utsträckning av EKMR som hard law-källa för sitt material. Till VK:s uppgifter hör att på eget initiativ publicera studier, rapporter och riktlinjer inom konstitutionell rätt. VK:s publikationer är så kallade soft-law-källor, det vill säga inte juridiskt bindande men ändå värdefulla vid rättstolkning och -tillämpning. Överlag kan man som en konsekvens av rättens globalisering se en tendens mot att traditionella, så kallade "hard law"-källor i allt högre grad kompletteras eller ersätts med soft law-källor, se Hoffman-Riem s. 579–580. Venedigkommissionens riktlinjer publicerades 2019, det vill säga ett år innan FN:s människorättskommitté i sin allmänna kommentar fastställde att MP-konventionen också inbegriper sammankomster online. Venedigkommissionens riktlinjer gäller framför allt sammankomster där syftet är att gemensamt uttrycka något. Riktlinjerna är därmed snävare än begreppet sammankomst i EKMR, se punkt 12 s. 7 i riktlinjerna.

<sup>26</sup> Ojanen 2014, s. 938.



I tredje kapitlet presenteras rättsfall, framför allt Europadomstolens praxis, där just sammankomstens fredlighet varit en central juridisk frågeställning. Problematiken kring begreppet fredlighet är mångfacetterad. Därför delas rättspraxisen in enligt den juridiska frågeställning som varit föremål för fallet i fråga. Rättspraxisen kompletteras med soft law – material på området. Utgående från ifrågavarande material strävar avhandlingen efter att undersöka en hurdan betydelse begreppet fredlighet getts. Sammankomster online behandlas som en skild helhet, eftersom den juridiska diskussionen kring dem ser lite annorlunda ut än för sammankomster offline.

I fjärde kapitlet diskuteras civil olydnad och i synnerhet så kallade sit-in demonstrationer och deras relation till sammankomsters fredlighet. Syftet här är att undersöka i vilken mån handlingar av civil olydnad kan klassas som fredliga och huruvida icke-fredligheten och lagstridigheten i någon mån är synonyma begrepp när det gäller mötesfriheten.

Slutligen, i kapitel fem, diskuteras slutsatserna och framtidsutsikterna för begreppet fredlighet inom mötesfriheten.

## **1.6 Begreppen som används**

I avhandlingen används ordet icke-fredlig om sammankomster som inte uppfyller fredlighetskravet. Ett naturligare motsatsord till fredlig hade varit våldsam, men eftersom också sammankomster där en viss grad av våld förekommer i vissa fall kan anses vara fredliga undviker jag att använda ordet som synonym till icke-fredlig.

I större delen av avhandlingen avses med sammankomster traditionella sammankomster där människor fysiskt möts. Eftersom sammankomster online numera anses ingå i mötesfriheten som mänsklig rättighet<sup>27</sup> behandlas också dessa. Begreppet fredlig måste däremot definieras på ett lite annat sätt i dessa. Då sammankomster på nätet åsyftas benämner jag dessa ”sammankomster online”. I dessa sammanhang används på motsvarande sätt ”sammankomster offline” när traditionella sammankomster åsyftas.

Med de ”internationella människorättsfördragen” avses alla de internationella fördrag som nämns i avhandlingen – EKMR, MP-konventionen och rättighetsstadgan.

---

<sup>27</sup> Se exempelvis CCPR/C/GC/37, punkt 13, s. 3.

Med "myndigheterna" avses de nationella myndigheterna i respektive land. När det gäller mötesfriheten nationellt avses med "myndigheten" vanligen polisen, som i Finland i enlighet med SammankomstL 19 § svarar för tryggandet av utövandet av mötesfriheten och beslut om eventuella begränsningsåtgärder. Eftersom merparten av rättsfallen som i avhandlingen behandlas inte är inhemska används ett mer allmänt begrepp. Det är inte heller enbart polisen som svarar för att tillgodose de grundläggande rättigheterna på det sätt som GL förutsätter.

## **2. RÄTTEN TILL FREDLIGA SAMMANKOMSTER SOM GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIG RÄTTIGHET**

### **2.1 Mötesfriheten och demokratin**

I enlighet med GL 2.2 § hör det till en demokrati att ”den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling”. Av GL 2.1 § framkommer folksuveränitetsprincipen och med den åsyftas framför allt det faktum att folket väljer de politiska representanterna. Folksuveräniteten och de grundläggande rättigheterna har ibland ansetts stå i strid med varandra och man har ansett att de individuella rättigheterna skulle frånta regeringen och riksdagen möjligheterna att styra samhällsutvecklingen i önskad riktning. Men demokratin och de grundläggande friheterna står också i växelverkan med varandra och den ena kan inte förverkligas utan den andra. Ett fungerande nationellt system med påverkningsmöjligheter är en förutsättning för att trygga de grundläggande friheterna. På motsvarande sätt är de grundläggande friheterna en förutsättning för folksuveräniteten. Utan dessa friheter skulle individen inte ha möjlighet att självständigt forma och uttrycka sina åsikter och systemet skulle förlora sin betydelse.<sup>28</sup>

Folksuveräniteten förverkligas i sin tur genom den representativa demokratin. Till en representativ demokrati hör att de politiska representanterna röstas fram för en viss tid och att dessa representanter kan bytas ut om folket så önskar. Till den representativa demokratin hör också en fri valrörelse, som i sin tur förutsätter yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. En välfungerande demokrati kräver dock mer än det representativa elementet – den upprätthålls också utanför valen och inte minst här kommer mötesfriheten in i bilden.<sup>29</sup>

I GL 14 § stadgas utöver rösträtten också det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjlighet att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne. Rätten att påverka beslut framkommer dessutom av GL 20.2 § enligt vilken det allmänna ska verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna närmiljön. Den enskildes möjligheter i enlighet med GL 14 § gäller inte enbart

---

<sup>28</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 536–537.

<sup>29</sup> Jyräki 2000, s. 56.

formella påverkningsmöjligheter i form av exempelvis medborgarinitiativ, utan också individens möjligheter att delta i mer informell medborgerlig verksamhet.<sup>30</sup>

Rätten till inflytande är starkt sammankopplad med offentlighetsprincipen. En tillräcklig offentlighet har ansetts vara en förutsättning för individens påverkningsmöjligheter och en förutsättning för att individen över huvud taget har möjlighet att rikta kritik mot myndigheternas verksamhet och maktutövning.<sup>31</sup>

Mötesfriheten har starka anknytningar till de andra politiska friheterna. Man kan i allmänhet inte alltid avgöra om en individ vill uttrycka sig genom sin rätt till yttrandefrihet, mötesfrihet eller föreningsfrihet. I den förstnämnda är det frågan om uttryckandet av åsikter muntligen, skriftligen eller konstnärligt, i det andra fallet om anordnandet av en sammankomst för att stöda dessa tankar och i det sistnämnda om grundandet av en förening i syfte att ha ett forum att uttrycka dessa tankar på med hjälp av ett självständigt rättssubjekt åtskilt från individen.<sup>32</sup>

Mötesfriheten ger människor möjlighet att ställa den politiska ledningen till svars – eller ”ta kontroll över sina egna öden”, som den dåvarande specialrapportören för mötesfrihet Maina Kiai vid ett tillfälle uttryckte det. En mötesfrihet som utövas korrekt är ett verktyg för främjande av pluralism, dialog och medborgerligt engagemang.<sup>33</sup> Globalt var exempelvis den arabiska våren en händelse som väckte mycket diskussion och där mötesfrihetens verkliga syfte blev särskilt tydligt. FN tillsatte i samma veva en specialrapportör för mötesfriheten. De svårigheter som deltagare i sammankomster möter är inte bara beroende av formaliteter i form av exempelvis lagstiftningen, utan kan också vara beroende av deras ställning i samhället. Unga, HBTQ-personer och invandrare hör alla till riskgrupper vars rätt till mötesfrihet enligt specialrapportörens bedömning måste fästas särskild uppmärksamhet vid. Också vissa tidpunkter kan vara mer kritiska än andra och kräva större insatser för skyddet av mötesfriheten, exempelvis före och efter val.<sup>34</sup>

2000-talet har fört med sig nya uppgifter för mötesfriheten. Bland annat har dess roll i bekämpandet av olika former av radikala åsikter lyfts fram.<sup>35</sup> Under de senaste åren har det skett en märkbar ökning av antalet terror- och extremismrelaterade brott. Även om det

---

<sup>30</sup> Jyränski 2000, s. 312.

<sup>31</sup> RP 309/1993, s. 58.

<sup>32</sup> Muukkonen 2010, s. 400.

<sup>33</sup> Kiai –Vize 2014 s. 120.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> A/HRC/RES/30/15, s. 3.

är frågan om mångbottnade problem har det faktum att folk inte tillåts uttrycka sitt missnöje setts som en av de bidragande orsakerna till ökningen av brott av det här slaget. Ett samhälleligt engagemang har ansetts vara en av lösningarna på radikaliserings och utanförskap hos unga människor.<sup>36</sup> Även om plattformarna för mötesfriheten förändras och vissa sammankomster flyttar online verkar det inte som att betydelsen av de traditionella sammankomsterna skulle minska – tvärtom kan de grundläggande politiska friheterna vara en av lösningarna på ett av samtidens stora problem.

## 2.2 Mötesfriheten i internationella fördrag

### 2.2.1 Europeiska människorättskonventionen

EKMR artikel 11(1) tryggar vars och ens frihet att delta i *fredliga* sammankomster.<sup>37</sup> I artikel 11(2) nämns att *”utövandet av dessa rättigheter inte får underkasta andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter”*. Ytterligare nämns att artikeln inte är ett hinder för att de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen gör lagliga inskränkningar i utövandet av mötesfriheten.

EKMR har ingen entydig definition av begreppet sammankomst och man har uttryckligen avstått från en närmare definition för att artikelns tillämpningsområde ska vara så brett som möjligt. Man har endast allmänt konstaterat att mötesfriheten gäller både privata och offentliga tillställningar.<sup>38</sup> Karakteristiskt för en sammankomst är att det är frågan om individer som kommer samman för ett specifikt, gemensamt syfte (en kö utanför en offentlig byggnad kan exempelvis därmed inte anses vara en sammankomst skyddad av artikel 11).<sup>39</sup>

Tillsvidare har EKMR, eller något organ relaterat till EKMR, inte fastställt att också sammankomster online skulle vara inkluderade i konventionens definition av en

---

<sup>36</sup> UNDP s. 9 och 20.

<sup>37</sup> I samma artikel skyddas också den offentlighetsrättsliga föreningsfriheten.

<sup>38</sup> Navalnyy mot Ryssland, punkt 98.

<sup>39</sup> Guide on article 11, punkt 13, s. 8.

sammankomst. Venedigkommissionen har konstaterat att Internet kan vara en plattform för sådan aktivism som hör samman med sammankomster och att sådana aktiviteter *kan* (may) berättiga skydd. <sup>40</sup>

EKMR nämner till skillnad från GL inget om förbud på krav på tillstånd. I rättspraxis har fastställts att myndigheterna på förhand kan kräva tillstånd för anordnandet av en sammankomst om så krävs för att rätten till en fredlig sammankomst ska kunna tryggas. Om kravet på tillstånd i praktiken försvårar anordnandet av sammankomsten är det möjligt att kravet är oskäligt. <sup>41</sup>

Artikel 11(2) föreskriver på vilka grunder mötesfriheten kan begränsas. Om en sammankomst konstaterats vara oförenlig med fredlighetskravet är det inte nödvändigt att tillämpa begränsningsgrunderna i artikel 11(2), utan sammankomsten är per automatik otillåten och kan således avslutas eller upplösas. Därför är definitionen av begreppet *fredlig* så viktig. <sup>42</sup> Om sammankomsten genomförs på ett lagstridigt sätt utgör artikel 11 dock inte ett hinder för att den som genomför sammankomsten straffas för lagbrottet. <sup>43</sup>

De mål från Europadomstolen som det i den här avhandlingen hänvisas till och som specifikt gäller frågan om fredlighetens vara eller icke-vara gäller endast en liten del av domstolens motivering i målet. När Europadomstolen avgör om ett ärende uppfyller villkoren för upptagandet av målet till prövning gör den det i två faser, som på engelska benämns som admissibility-skedet och merits-skedet. Admissibility-skedet gäller de mer formella kraven för upptagning till prövning, exempelvis att det skett inom rätt tidsram. Domstolen kan i admissibility-skedet avvisa klagomålet på flera grunder, av vilka det inte är ändamålsenligt att ta upp de flesta i det här sammanhanget.

I enlighet med EKMR artikel 35.3 ska domstolen avvisa ett enskilt klagomål som domstolen anser vara oförenligt med bestämmelserna i konventionen. För fredlighetens del är det framför allt situationer där domstolen avvisar ett mål *ratione materiae* relevanta. Det innebär att klagomålet gäller en kränkning av en annan rättighet än en som tryggas av konventionens bestämmelser. <sup>44</sup> Sammankomstens fredlighet kan också behandlas inom merits-skedet, när domstolen avgör om frågan i sak är inom tillämpningsområdet för

---

<sup>40</sup> Venedigkommissionens riktlinjer, punkt 20 s. 9.

<sup>41</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 46.

<sup>42</sup> Van Dijk – van Hoof 1998, s. 589.

<sup>43</sup> Detta gäller exempelvis handlingar av civil olydnad som i sig uppfyller fredlighetskravet i art 11(2) men som innehåller olagliga element, se Danelius 2012, s. 485.

<sup>44</sup> Pellonpää 2020, s. 164.

artikel 11.<sup>45</sup> Är det inte en fredlig sammankomst, blir artikel 11 som sagt inte tillämplig. Är det däremot frågan om en fredlig sammankomst kan domstolen sedan avgöra huruvida myndigheternas ingripande varit förenligt med begränsningsgrunderna i artikel 11(2).<sup>46</sup>

Yttrandefriheten och mötesfriheten är, som ovan nämnts och som senare kommer att åskådliggöras, ofta svåra att särskilja. EKMR har tagit ställning till mötesfrihetens förhållande till yttrandefriheten i ett antal fall. Mötesfrihetens självständiga roll och särskilda tillämpningsområde kan inte förbises men ändå måste mötesfriheten ofta granskas i ljuset av yttrandefriheten.<sup>47</sup>

Även om gränsen mellan mötesfriheten och yttrandefriheten är flytande måste det i rättsliga sammanhang vara tydligt vilken konventionsbestämmelse som ska tillämpas. I *Rassemblement Jurassien och Unité Jurassienne mot Schweiz* konstaterade Europadomstolen att artikel 10 i EKMR om yttrandefriheten inte i fallet kunde särskiljas från artikel 11. Mötesfriheten och yttrandefriheten behövde därmed inte granskas separat.<sup>48</sup> I *Christians against Racism and Fascism mot Storbritannien* konstaterades däremot att yttrandefriheten var sekundär i förhållande till mötesfriheten. Domstolen såg det därför inte som nödvändigt att i fallet i fråga att granska yttrandefriheten separat.<sup>49</sup> Praxisen är alltså varierande - ibland har artikel 11 tillämpats som *lex specialis* och ibland har artikel 10 huvudsakligen tillämpats och därmed överskuggat artikel 11.<sup>50</sup>

I relationen till artikel 11 kan utöver artikel 10 också nämnas artikel 17 om förbud mot missbruk av de i EKMR nämnda rättigheterna. I enligheten med artikeln får ingenting i konventionen tolkas ”så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra en handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där angetts”. I relation till begreppet fredlighet kan det aktualiseras exempelvis där mötesfriheten i artikel 11 används som grund för att sprida rashat.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Guide on article 11, punkt 24, s. 10.

<sup>46</sup> Se exempelvis CCPR/C/GC/37, punkt 11, s 3.

<sup>47</sup> Ezélin mot Frankrike, punkt 37.

<sup>48</sup> *Rassemblement Jurassien och Unité Jurassienne mot Schweiz*, s. 118.

<sup>49</sup> Se Häkkinen 2014, s. 415.

<sup>50</sup> Se Santolaya – Garcia Rocha 2012, s. 404.

<sup>51</sup> På inhemskt håll aktualiserades tillämpningen av artikel 17 då Högsta domstolen förbjöd Nordiska motståndsrörelsen. Föreningen hänvisade visserligen här till yttrandefriheten och föreningsfriheten och inte till mötesfriheten men fallet åskådliggör i vilket fall som helst hur artikel 17 begränsar en alltför bred tolkning av konventionens ordalydelser, se HD 2020:68 och Pellonpää 2020 s. 603–604.

Regleringen av de grundläggande rättigheterna i EKMR innebär en slags miniminivå för medlemsstaternas skydd av ifrågavarande rättigheter. Tanken är att det nationella systemet av grundläggande rättigheter ska åtgärda de eventuella brister de internationella fördragen har. I praktiken har Finland ännu en lång väg att gå på den här fronten – i många fall har det visat sig att de nationella domstolarna nöjer sig med den miniminivå som de internationella fördragen påbjuder och inte aktivt strävar efter att främja grundläggande och mänskliga rättigheter genom beslut som skulle ge ett bredare skydd än de internationella människorättsfördragen ger.<sup>52</sup>

Konventionens ordalydelse är förstås en utgångspunkt för tolkningen men EKMR är ganska fåordig och betydelsen av rättigheterna är beroende av de tolkningsprinciper som ska iakttas vid tolkning av internationella fördrag. Man talar om att tolkningen av konventionen har en ”*dynamisk-evolutiv*” karaktär eftersom förändringar i tolkningen sker på kontinuerlig basis.<sup>53</sup> Enligt den autonoma tolkningsmetoden ska konventionens begrepp tolkas självständigt vilket innebär att begreppen inte nödvändigtvis motsvarar de nationella begreppen. Den autonoma tolkningsmetoden blir tillämplig då en tolkning enligt konventionens ordalydelse inte skulle vara förenlig med konventionens syfte, eller då tolkningen inte vore möjlig eftersom begreppet i den nationella rättsordningen och begreppet i konventionen skulle ha olika betydelser.<sup>54</sup> Fredligheten kan alltså ha olika definitioner i medlemsländernas nationella rättssystem utan att begreppets definition i EKMR och tillhörande rättspraxis påverkas.

I ingressen till EKMR nämns ”en gemensam grundsyn på och respekt för de mänskliga rättigheterna”. Denna grundsyn är dock inte huggen i sten, utan utvecklas med tiden. EKMR:s rättspraxis har fastställt att domstolen kan avvika från tidigare egna avgöranden om det finns motiverade skäl för det, exempelvis just på grund av samhällseliga förändringar.<sup>55</sup> Det här betyder också att en fredlig sammankomst inte nödvändigtvis är det samma idag som för 30 år sedan. Ett färskt exempel på det här är att också digitala

---

<sup>52</sup> Ojanen 2011, s. 446-447.

<sup>53</sup> I tolkningen av den nationella rätten spelar förarbeten (vad gäller grundläggande rättigheter exempelvis grundlagsutskottets utlåtanden och regeringspropositioner) en stor roll, eftersom man strävar efter att ta reda på lagstiftarens ursprungliga avsikt med regleringen. Förarbetena till EKMR har däremot på grund av det dynamisk-evolutiva tankesättet en begränsad roll i tolkningen av konventionen, Pellonpää 2020, s. 224.

<sup>54</sup> Pellonpää 2020, s. 223.

<sup>55</sup> Cossey mot Storbritannien, punkt 35.



sammankomster år 2020 åtminstone på FN-nivå inkluderats i begreppet fredliga sammankomster vilket innebär nya frågeställningar vad gäller just fredligheten.<sup>56</sup>

### 2.2.2 Mötesfriheten och kravet på fredlighet på EU-nivå

Att de grundläggande rättigheterna är skyddade också på EU-nivå är kanske ett faktum som hamnat något i skymundan. Det här beror förstås delvis på att EKMR är så betydande för EU:s medlemsländer. EU är tillsvidare inte anslutet till EKMR, men samtliga medlemsländer i EU är det.<sup>57</sup>

På EU-nivå tryggas de grundläggande rättigheterna i Fördraget om Europeiska unionen (FEU). Enligt FEU artikel 6.1 ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i rättighetsstadgan. I punkt 6.2 konstateras att EU ska ansluta sig till EKMR och i artikel 6.3 att de grundläggande rättigheterna, så som de tryggas i EKMR och de grundläggande rättigheterna ”så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner” ska ingå i EU-rätten som allmänna principer.

Mötesfriheten tryggas i rättighetsstadgan. I enlighet med artikel 12 tryggas *”var och ens frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området...”*. Ytterligare föreskrivs att de politiska partierna ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck. Rättighetsstadgan gäller endast mötesfriheten på EU-nivå. I enlighet med subsidiaritetsprincipen och artikel 51 i rättighetsstadgan riktar sig bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna ”endast när dessa tillämpar unionsprincipen”. Exempelvis upprätthållandet av ordning och inre säkerhet, som ju i stor utsträckning kan sammankopplas med mötesfriheten, tillfaller helt och hållet medlemsstaterna.<sup>58</sup>

I jämförelse med EKMR ger rättighetsstadgan ett mer omfattande skydd i och med omnämnandet om de politiska partiernas skyldighet att bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck. Rättighetsstadgans formulering vad gäller just

---

<sup>56</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 34, s. 6.

<sup>57</sup> Hösten 2020 återupptogs förhandlingarna gällande EU:s anslutande till EKMR och förhandlingarna kommer att fortsätta under 2021. En anslutning skulle avsevärt förenkla och förtydliga skyddet för mänskliga rättigheter inom EU, se Europarådet och EU-kommissionen 2020 samt EU-parlamentet 2020. Rättighetsstadgan har i viss mån lett till att EU-domstolen mer sällan hänvisar till EKMR i sina avgöranden även om en av konventionens artiklar hade kunnat tillämpas, se Pellonpää 2020 s. 81.

<sup>58</sup> Ducoulombier 2018, s. 140.

mötesfriheten är som vi kan se mycket lik den i EKMR. Däremot intresserar sig EU-domstolen och Europadomstolen för olika aspekter i mötesfriheten. I och med att EU:s rättsordning för grundläggande rättigheter gäller EU:s egna rättigheter gäller de rent människorättsliga bestämmelserna främst förhållandet till omvärlden. EU-domstolen liknar därför mer en nationell domstol än en människorättsdomstol. EKMR utgör en slags miniminivå för EU-domstolen i rättstillämpningen men är inte den främsta rättskällan i dess bedömning. Europadomstolens praxis har trots detta haft ett viktigt inflytande på EU-domstolens praxis under senare år.<sup>59</sup>

På EU-nivå har mötesfriheten varit aktuell i frågor som gäller mötesfrihetens kollision med den fria rörligheten, framför allt den fria rörligheten av varor.<sup>60</sup>

### 2.2.3 Mötesfriheten och kravet på fredlighet på FN-nivå

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna nämner rätten till mötesfrihet kort. I enlighet med artikel 20 har *”var och en frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar”*.

Av särskild betydelse för just mötesfriheten är framför allt artikel 21 i MP-konventionen. Bestämmelsen har en nästan likalydande formulering som EKMR: *”Rätten till fredliga sammankomster ska erkännas”* följt av begränsningsgrunderna, som också de är nästan identiska med dem i EKMR: *”Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som föreskrivs i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter”*. MP-konventionen innehåller ingen närmare definition, utan snarare en presumtion om innebörden av begreppet sammankomst.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Pellonpää 2020, s. 76.

<sup>60</sup> Ducoulombier 2018, s. 145. Ett numera klassiskt fall från EU-domstolen när det gäller just mötesfriheten är Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge mot Österrike. I fallet hade en demonstration blockerat en central motorväg under en längre period. Det var således frågan om en kollision mellan den fria rörligheten av varor och mötesfriheten. Fallet blev det första där mötesfriheten gavs företräde framom den fria rörligheten för varor och EU-domstolen visade att de grundläggande rättigheterna nog tas på allvar också inom EU-rätten, se Pellonpää 2020, s. 88-89. I punkt 79 i ifrågavarande mål konstaterade EU-domstolen att *”eftersom såväl gemenskapen som medlemsstaterna är skyldiga att iakta de mänskliga rättigheterna utgör skyddet av dessa ett legitimt intresse som i princip motiverar inskränkningar i de skyldigheter som medföljer av gemenskapsrätten. Detta gäller även för skyldigheter som följer av en i fördraget garanterad grundläggande frihet, såsom fri rörlighet av varor”*.

<sup>61</sup> Nowak 2005, s. 484.

FN:s människorättskommitté (MR-kommittén), till vilket en individ kan vända sig med enskilda klagomål över kränkningar av de mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter som skyddas i MP-konventionen <sup>62</sup> har tillsvidare inte definierat omfattningen av begreppet. MR-kommittén har haft en tillåtande tillställning att olika former av sammankomster kan åtnjuta skydd under artikel 21. Enligt MR-kommitténs bedömning åtnjuter en sammankomst skydd under artikel 21 så länge det är frågan om en grupp av människor som samlas för ett specifikt syfte. <sup>63</sup> Det här betyder inte att sammankomster som faller utanför ifrågavarande definition helt och hållet saknar skydd under MP-konventionen - privata sammankomster med familj och vänner skyddas exempelvis av artikel 17 (skydd för privatlivet). <sup>64</sup> I MP-konventionen regleras föreningsfriheten skilt från mötesfriheten, i artikel 22 av konventionen.

I juli 2020 utkom MR-kommittén med den allmänna kommentaren nummer 37 (CCPR/C/GC/37) om artikel 21 i MP-konventionen. Tillsvidare är MR-kommitténs rättspraxis över mötesfriheten inte särskilt omfattande, så den allmänna kommentaren spelar i och med den snäva rättspraxisen och den kortfattade artikel 21 en mycket viktig roll i förståelsen och tolkningen av artikeln. <sup>65</sup> Kommentaren innehåller en hel del ställningstaganden om mötesfrihetens omfattning och definitionen av begreppet fredlighet. Bland annat konstateras att rätten till fredliga sammankomster skyddar ordnandet och deltagandet i sammankomster där syftet är att utbyta och uttrycka åsikter eller stärka en gruppsammanhållning. <sup>66</sup> MP-konventionen skyddar sammankomster inomhus, utomhus, på privata och offentliga platser eller i en kombination av dessa. Det kan vara frågan om exempelvis demonstrationer, sit-in demonstrationer, möten, processioner och flash mobs.

<sup>67</sup>

Ett märkbart ställningstagande är att också sammankomster online i och med kommentaren konstaterades höra till mötesfrihetens tillämpningsområde <sup>68</sup> vilket förstås med tanke på Covid-19-pandemin är en högst aktuell fråga. Dessutom fastslags att MP-konventionens skydd också utsträcker sig till tillställningar av blandad karaktär. Det här innebär

---

<sup>62</sup> För närmare beskrivning av MR-rådets verksamhet, se de Schutter 2019, s. 955–959.

<sup>63</sup> Detta kanske delvis eftersom de klagomål som hittills inkommit inte gällt ett särskilt brett spektrum av sammankomster, se Hamilton 2020, s. 522 och CCPR/C/GC/37 punkt 4, s. 2.

<sup>64</sup> Joseph m.fl 2000, s. 425-426.

<sup>65</sup> Innan General Comment n:o 37 (CCPR/C/GC/37) utkom hänvisade MR-rådet ofta till General Comment no. 34 om yttrandefriheten också vid juridiska frågor gällande mötesfriheten även om denna kommentar inte innehöll någon som helst definition av begreppet sammankomst, se Hamilton 2020, s. 523.

<sup>66</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 12, s. 3. Se Scheinin b för exempel på principiellt viktiga ställningstaganden i kommentaren.

<sup>67</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 6, s. 2.

<sup>68</sup> Om sammankomster online och definitionen av fredlighet, se kapitel 3.5 nedan.

sammankomster som utöver de ovan nämnda syftena också till exempel har kulturella, religiösa eller kommersiella syften.<sup>69</sup>

### 2.3 Mötesfriheten i grundlagen och lagen om allmänna sammankomster

I GL har man kombinerat mötesfriheten och föreningsfriheten i 13 §. Rätten att anordna och delta i sammankomster tryggas i GL 13.1 §. Enligt bestämmelsen har var och en rätt att ”utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana”. I enlighet med GL 13.3 § utfärdas närmare bestämmelser om mötesfriheten genom lag.

Mötesfriheten är, som namnet utger, en av de så kallade frihetsrättigheterna, vilket innebär att det allmänna har begränsade möjligheter att ingripa i utövandet av rättigheten.<sup>70</sup> Förbudet mot kravet på tillstånd för anordnandet av en sammankomst gäller också ett sådant krav på att på förhand meddela om sammankomsten som i praktiken skulle förhindra eller försvåra anordnandet av den. Det här gäller exempelvis ett krav på att i oskäligt god tid före sammankomsten meddela myndigheterna om planerna.<sup>71</sup>

Med ”var och en” avses enligt GL:s förarbeten framför allt fysiska personer. Från vissa grundläggande rättigheter är det oskäligt att utesluta juridiska personer och mötesfriheten är en sådan rättighet – mötesfriheten utövas ofta inom ramen för en förening, det vill säga en juridisk person. Statliga och kommunala institutioner är däremot inte specifikt skyddade av grundläggande rättigheter.<sup>72</sup>

Grundläggande rättigheter ställer i regel inga ålderskrav. GL hindrar å andra sidan inte lagstiftaren från att genom lag begränsa minderårigas rätt till mötesfriheten om det av ordningsmässiga skäl är motiverat. Det samma gäller andra än minderåriga omyndiga personer.<sup>73</sup>

Bestämmelsen i GL är tvådelad – dels gäller den rätten att *anordna* allmänna sammankomster och demonstrationer, dels rätten att *delta* i dem. Rätten att *anordna* en sammankomst avser på förhand planerade sammankomster. GL skyddar också en spontan

---

<sup>69</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 12, s. 3.

<sup>70</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 493.

<sup>71</sup> RP 309/1993 rd, 63.

<sup>72</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 59.

<sup>73</sup> Ibid., s. 59–66.

sammankomst, också en sådan som överhuvudtaget inte har en arrangör.<sup>74</sup> Mötesfriheten skyddas dessutom i SL genom kriminaliseringen av kränkningen av politisk handlingsfrihet i SL 14:5. I bestämmelsen är det dessutom kriminaliserat att tvinga någon att delta i en sammankomst. Skyddet för mötesfriheten har alltså både en positiv aspekt (rätten att anordna och delta i en sammankomst) och negativ aspekt (rätten att låta bli att anordna och delta i en sammankomst).<sup>75</sup>

Lagen som åsyftas i GL 13.3 § är SammankomstL från 1999. Lagen innehåller en hel del specificerande normer om mötesfriheten, av vilka endast en del är relevanta i det här sammanhanget. Lagen innehåller exempelvis allmänna principer för ordnandet av en sammankomst, normer om anmälningsskyldigheten för sammankomster och polisens befogenheter vad gäller avbrytande och avslutande av sammankomster.

Skillnaden mellan allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som klargörs i SammankomstL 2 § är särskilt viktig ur statsförfattningsrättslig synvinkel. SammankomstL tillämpas på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det grundlagsenliga skyddet för mötesfriheten gäller emellertid endast allmänna sammankomster. Allmänna sammankomster definieras som *”demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och i vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta eller följa. Som allmänna sammankomster betraktas dock inte sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter”*.

Offentliga tillställningar, med vilka avses *”nöjestillställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar”* (SammankomstL 2.3 §) har inte ansetts tillhöra kärnan av mötesfriheten, eftersom de ofta klassas som näringstillställningar.<sup>76</sup> Det innebär förstås inte att dylika tillställningar överhuvudtaget inte skulle åtnjuta skydd under GL – dessa tillställningar kan exempelvis skyddas av rätten till näringsfrihet i enlighet med GL 18 §.

Grundlagsutskottet tog ställning till omfattningen av mötesfriheten i betänkandet för regeringens proposition i samband med stiftandet av en den nya SammankomstL. I betänkandet konstaterades bland annat att mötesfrihetens syfte är att formulera, sprida och ge uttryck för information och åsikter. Grundlagsutskottet poängterade här att mötesfriheten också *”kan användas exempelvis för ett konstnärligt syfte eller andra sätt att uttrycka sig”* och att också tillställningar av blandad karaktär, det vill säga en tillställning

---

<sup>74</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 66.

<sup>75</sup> Rikander – Muukkonen 2020, s. 8.

<sup>76</sup> RP 145/1998 rd, s. 5.

där det främsta syftet inte är utövandet av mötesfriheten, bör ingå i det grundlagsstadgade skyddet för mötesfriheten. Grundlagsutskottet utvidgade således mötesfrihetens tillämpningsområde något - mötesfriheten *kan* under vissa förutsättningar gälla offentliga tillställningar.<sup>77</sup>

Mötesfrihetens tillämpningsområden kan ses mer som en skala av sammankomster – dels de som ligger närmare, dels de som ligger längre bort från kärnan av det som mötesfriheten skyddar.<sup>78</sup> För avhandlingens syfte är de mer renodlade allmänna sammankomsterna, exempelvis demonstrationer och andra politiska sammankomster, mest relevanta. Detta eftersom diskussionen kring fredlighet inte lika ofta torde uppkomma vid ovan nämnda tillställningar ”av blandad karaktär” som vid renodlat politiska tillställningar.

I samband med grundlagsreformen 1995 ville man befästa demonstrationerna som en del av mötesfriheten genom ett uttryckligt omnämnande.<sup>79</sup> Det här berodde bland annat på att Finland nyligen ratificerat EKMR och man ansett att den dåvarande lagen om sammankomster från 1907 var föråldrad vad gällde just regleringen av demonstrationer. Arbetet för den nya SammankomstL inleddes redan på 1970-talet och grundlagsreformen var förstås en god grund till en reviderad reglering av sammankomsterna som motsvarade tidens krav.<sup>80</sup> I praktiken var det ändå inte frågan om en särskilt drastisk förändring, eftersom man i sedvanerätten redan innan den nya SammankomstL ansett att demonstrationer är ett godtagbart sätt att utöva mötesfriheten på.<sup>81</sup>

Viktigt att påpeka är att en demonstration inte nödvändigtvis alltid hör till tillämpningsområdet för just mötesfriheten. En sammankomst behöver inte vara en demonstration och vice versa – en demonstration är inte alltid en sammankomst. Ett exempel på demonstrationer som *inte* är sammankomster är strejker, att hänga upp flaggor och dylika symboler eller att skriva under en protestinsamling.<sup>82</sup>

En annan kategori som inte heller hör till de allmänna sammankomsterna är en-mans demonstrationer eller en sammankomst med endast ett fåtal deltagare. Dessa hör snarare till yttrandefriheten än till mötesfriheten eftersom det inte i dem är frågan om en regelrätt sammankomst. Det här befästes genom SammankomstL 2 § enligt vilken sammankomster där syftet är att framföra enskilda personers åsikter inte betraktas som en allmän

---

<sup>77</sup> GrUB 13/1998, s. 2-3.

<sup>78</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 64.

<sup>79</sup> Ibid., s. 65.

<sup>80</sup> RP 309/1993 rd, s. 63–64.

<sup>81</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 65.

<sup>82</sup> Venedigkommissionens riktlinjer, punkt 9, s. 6.

sammankomst. Sammankomster med endast en eller några få deltagare leder sällan till säkerhetsproblem. Eftersom syftet med SammankomstL är att reglera mötesfriheten genom diverse normer relaterade till bibehållandet av allmän ordning och säkerhet kan det anses vara motiverat att utesluta den här typen av handlingar från begreppet allmän sammankomst.<sup>83</sup>

Sammankomster online har tillsvidare inte, åtminstone i form av ett explicit omnämmande inkluderats i det grundlagsenliga begreppet mötesfrihet. Å andra sidan är det inget i SammankomstL 2 § som säger att en sammankomst ska ske offline. I regeringens proposition om lagen nämns endast att de i lagen avsedda allmänna sammankomsterna ska vara öppna för allmänheten och att de kan äga rum utomhus och inomhus.<sup>84</sup> Tiden får utvisa hur länge rättsläget är sådant. Både GL och SammankomstL är från 1999 och SammankomstL har inte i större utsträckning reviderats sedan 1999.

## 2.4 Kravet på fredlighet i nationell lagstiftning

Formuleringen i GL 13 § anger inte i sig att en sammankomst måste vara fredlig. Det här beror förstås delvis på att paragrafen också i övrigt på grund av det ovan nämnda hänvisningen till lagen är avskalad. I regeringspropositionen för den nya grundlagen hänvisas till de internationella människorättskonventionernas krav på fredlighet. Därför föreslås att man genom lag förbjuder att någon anländer beväpnad till en demonstration. Ytterligare föreslås att polisen ska ges befogenheter att upprätthålla ordningen på allmänna möten och att en sammankomst i extrema fall, exempelvis då mötesdeltagarnas eller utomståendes säkerhet är i fara, ska kunna upplösas med stöd av lag.<sup>85</sup>

Kravet på fredlighet framkommer, i mer allmänna ordalag, av SammankomstL 3 § där de allmänna principerna för anordnandet av en sammankomst listas. Allmänna sammankomster ska enligt 3.1 § ordnas *”under fredliga former samt så att deltagarnas eller utomståendes säkerhet inte äventyras eller deras rättigheter inte kränks”*. Paragrafen är knuten till bland annat SammankomstL 10 och 11 § (begränsningar vad gäller platsen för mötet och mötesutrustning) och 23 § om förbjudna föremål och ämnen under en sammankomst.

---

<sup>83</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 104.

<sup>84</sup> RP 145/1998 rd, s. 20.

<sup>85</sup> RP 309/1993 rd, s. 63.

I SammankomstL 3.2 § konstateras vidare att ingen under en allmän sammankomst utan godtagbart skäl får försättas i ojämlik ställning av en orsak som rör dennes person. Diskrimineringsförbudet var till en början mer specifikt men grundlagsutskottet ansåg att det inte var ändamålsenligt att i en speciallag ha ett så specifikt diskrimineringsförbud, eftersom det i tillämpningen kunde komma att stå i strid med de grundläggande bestämmelserna om diskrimineringsförbud.<sup>86</sup>

Kravet på att utomståendes säkerhet inte äventyras eller deras rättigheter inte kränks innebär inte att alla typer av störningar skulle strida mot kravet. För sammankomster som ordnas utomhus i städer eller stadsliknande miljöer är det mer regel än undantag att utomstående på ett eller annat sätt störs av sammankomsten. Utomstående förväntas dock tolerera denna typ av störning. Utomstående kan förstås då ändå skyddas av andra grundläggande rättigheter, exempelvis av GL 10 § som skyddar hemfriden.<sup>87</sup>

Förarbetena till SammankomstL specificerar inte fredlighetskravet i större utsträckning. Enligt förvaltningsutskottets utlåtande är *”åtminstone den fysiska, psykiska och hälsorelaterade integriteten rättsliga nyttigheter som man enligt utskottet inte får göra intrång i med åberopandet av mötesfriheten*. Ytterligare konstateras att det inte heller på några villkor kan vara acceptabelt att skada andras egendom.<sup>88</sup>

I regeringspropositionen till SammankomstL konstateras i allmänna ordalag att *”verksamhet som innebär våldsamt beteende eller som uppsåtligt skadar människor eller egendom skall bedömas utgående från den allmänna lagstiftningen”*.<sup>89</sup> Med den allmänna lagstiftningen avses framför allt SL. En sammankomst kan förlora sin fredlighet om den på grund av budskapet, målet eller deltagarnas beteende uppfyller rekvisiten för ett visst brott i SL. Men det faktum att strafflagstiftningen i någon mån kan tillämpas på sammankomsten behöver inte nödvändigtvis betyda att hela sammankomsten är icke-fredlig – åtminstone inte när det är frågan om en icke-våldsam handling.<sup>90</sup>

De straffbestämmelser som oftast blir aktuella när icke-fredliga element förekommer i en sammankomst är framför allt bestämmelserna i SL kapitel 17. I exceptionella fall är det frågan om SL 17:2 om upplopp, SL 17:3 om våldsamt upplopp och 17:4 om anförande av våldsamt upplopp. I vissa, också de mycket exceptionella fall, kan en sammankomsts

---

<sup>86</sup> GrUB 13/1998, s. 3.

<sup>87</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 125–126.

<sup>88</sup> FvUU 29/1998 rd, s. 4.

<sup>89</sup> RP 145/1998 rd, s. 22.

<sup>90</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 116.



innehåll uppfylla rekvisiten för SL 11:10 om hets mot folkgrupp eller 11:10 a om grov hets mot folkgrupp.

## **2.5 Statens positiva och negativa skyldigheter att tillgodose grundläggande fri- och rättigheter**

När man talar om statens skyldigheter att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna talar man ofta om positiva och negativa skyldigheter. Med de positiva skyldigheterna avses att staten med aktiva åtgärder främjar rättigheterna – till exempel att på olika sätt skydda deltagarna i en sammankomst. Med de negativa skyldigheterna avses att staten avhåller sig från att blanda sig i utövandet av rättigheten<sup>91</sup>, till exempel att de inte upplöser en fredlig och laglig sammankomst på godtyckliga grunder.

Statens positiva skyldigheter att trygga grundläggande fri- och rättigheter har traditionellt setts som viktigast för de så kallade ESK-rättigheterna (ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter) men tillämpas också på frihetsrättigheterna.<sup>92</sup> Den här uppfattningen har också bidragit till att medborgerliga och politiska rättigheter setts som gratis för staten, eftersom det inte kostar något för staten att låta bli att ingripa i utövandet av rättigheten. Den här är också orsaken till att FN ursprungligen valde att behandla ESK-rättigheterna separat från de medborgerliga och politiska rättigheterna – en tudelning som senare konstaterats vara förenklad och rentav felaktig.<sup>93</sup>

GL 22 § förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I förarbetena till reformen för de grundläggande rättigheterna 1995 konstaterades att syftet med ett sådant stadgande är att se till att materiellt trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna vid sidan av det formella skyddet för rättigheterna.<sup>94</sup> Paragrafen kompletterar på så sätt det allmännas skyldigheter för varje enskild grundläggande rättighet som tryggas i GL. Högsta domstolen har dessutom fastslagit att GL 22 § överlag innebär att man vid tillämpningen av en lag ska

---

<sup>91</sup> Sormunen 2020.

<sup>92</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 809 – 816.

<sup>93</sup> Tudelningen blev speciellt tydlig under kalla kriget, då väst lobbade för ”första generationens rättigheter”, det vill säga medborgerliga och politiska rättigheter, medan östblocket och utvecklingsländerna betonade ESK-rättigheterna, se Joseph m.fl. 2000, s. 4 och 21–22.

<sup>94</sup> RP 309/1993 rd, s. 79.

tolka den på ett sådant sätt som främjar förverkligandet av grundläggande och mänskliga rättigheter.<sup>95</sup>

De sätt på vilka staten kan tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna har inte specificerats, utan det här beror på fri- eller rättighetens natur. Idén här är att det inte räcker för staten att låta bli att beblanda sig i en rättighet – staten måste med aktiva åtgärder främja fri- och rättigheterna. Ett av de centrala medlen som staten har till sitt förfogande är exempelvis en detaljerad reglering av rättigheten i lagstiftningen.<sup>96</sup> Mötesfriheten är ett praktexempel på det här i och med SammankomstL. I CCPR/C/CG/37 har fastställts att ett fungerande och transparent juridiskt system är själva navet i skyldigheten att respektera mötesfriheten. I det här sammanhanget nämns också myndigheternas skyldighet att informera medborgarna om sina lagliga rättigheter att utöva mötesfriheten.<sup>97</sup>

Mötesfriheten innefattar inte bara en negativ förpliktelse för staten att avhålla sig från att avbryta en sammankomst, utan också en positiv förpliktelse att ingripa. I SammankomstL 4 § förpliktas det allmänna att främja mötesfriheten *”genom att trygga rätten att sammankomma utan yttre störning och genom att skapa förutsättningar för att ordna allmänna sammankomster”*. Polisens skyldigheter i enlighet med GL 22 § och SammankomstL 19 § kan för mötesfrihetens del exempelvis innebära att det allmänna måste ingripa för att skydda demonstranter från hotfulla motdemonstranter.<sup>98</sup>

I Europadomstolens praxis har konstaterats att rättigheterna i EKMR inte bara kan vara teoretiska och illusoriska utan att de måste vara effektiva och praktiska.<sup>99</sup> På motsvarande sätt innehåller exempelvis MP-konventionen en förpliktelse för medlemsstaterna att trygga de rättigheter som däri stadgas. I enlighet med artikel 2 i MP-konventionen ålägger sig alla medlemsstater att *respektera och tillförsäkra* rättigheterna i konventionen och att *”genom lagstiftning eller på annat sätt tillförsäkra de rättigheter i konventionen som inte redan är förverkligade”*.<sup>100</sup>

I CCPR/C/GC/37 fastslogs vilka krav som kan ställas på staten vad gäller de positiva och negativa skyldigheterna i relation till mötesfriheten. Mötesfrihetens negativa skyldighet

---

<sup>95</sup> HD 2008:10, punkt 14.

<sup>96</sup> RP 309/1993 rd, s. 80.

<sup>97</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 28, s. 5.

<sup>98</sup> Ärzte für das Leben, punkt 32.

<sup>99</sup> Airey v. Irland, punkt 24.

<sup>100</sup> MP-konventionen är på så sätt betydligt striktare i jämförelse med motsvarande konvention för ESK-rättigheterna, internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen), där formuleringen är mer vag och ålägger medlemsstaterna att *”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser”* för att trygga att rättigheterna *”gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel...”* (ESK-konventionen artikel 2).

innebär enligt kommentaren bland annat ett krav på att myndigheterna inte förbjuder, begränsar, upplöser eller stör sammankomster utan berättigade skäl. Myndigheterna kan till exempel i allmänhet inte ställa krav för sammankomstens innehåll eller mål.<sup>101</sup>

Den positiva skyldigheten innebär för mötesfrihetens del att myndigheterna med aktiva medel ska göra det möjligt för deltagarna att uppnå målet med sammankomsten. Det handlar exempelvis om att staten måste främja en miljö som möjliggör utövandet av mötesfriheten i form av ett fungerande och jämlikt juridiskt och institutionellt system. Myndigheternas förhållningssätt kan inte vara beroende av deltagarnas identitet eller deras förhållande till myndigheterna. Ibland krävs specifika metoder för att uppfylla den positiva skyldigheten. Det här kan till exempel innebära omdirigering av trafiken och säkerhetsåtgärder för att skydda deltagare och åskådare från våld från till exempel motdemonstranternas sida.<sup>102</sup>

Utöver de positiva och negativa skyldigheterna är det för mötesfrihetens del av särskild vikt att poängtera begränsningarna för hur myndigheterna kan ingripa i mötesfriheten. Nedan i kapitel 3 presenteras i ljuset av konkreta exempel myndigheternas roll i bedömningen av vad som är och inte är en fredlig sammankomst. Det är frågan om en svår balansgång mellan skyddandet av mötesdeltagare och skyddandet av utomstående. I enlighet med rättsstatsprincipen i GL 2.3 § ska utövningen av all offentlig makt bygga på lag och lagen ska i all offentlig verksamhet noggrant iakttas. Allt utövande av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund i form av en av riksdagen stiftad lag.<sup>103</sup> Regleringen av myndigheters befogenheter har i grundlagsutskottets utlåtande setts som betydelsefull, i synnerhet med hänvisning till rättsstatsprincipen.<sup>104</sup> Grundlagsutskottet har betonat regleringen av myndigheternas befogenheter särskilt i ljuset av de grundläggande rättigheterna.<sup>105</sup> De allmänna begränsningsgrunderna för grundläggande rättigheter (mer om dessa nedan i kapitel 2.6) är av särskild betydelse just för regleringen av myndigheternas befogenheter i enskilda fall när det gäller bestämmelser som på ett eller annat sätt begränsar grundläggande rättigheter.<sup>106</sup>

Polislagen (872/2011) i vilken polisens uppgifter stadgas närmare har setts som en typisk lag där det finns en risk för att den står i konflikt med de grundläggande rättigheterna och

---

<sup>101</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 22, s. 4.

<sup>102</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 24, s. 5.

<sup>103</sup> RP 1/1998, s. 75.

<sup>104</sup> GrUU 51/2006 rd, s. 2.

<sup>105</sup> GrUU 10/2006 rd, s. 2.

<sup>106</sup> GrUU 67/2010 rd, s. 3.

då i synnerhet de grundlagsstadgade friheterna<sup>107</sup>, exempelvis just mötesfriheten. Å andra sidan förekommer i polislagen en tydlig skyldighet att respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Polisen ska enligt 2 § utöva sina befogenheter på det sättet som bäst tillgodoser de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att myndigheterna, och då i synnerhet polisen, har ett enormt ansvar när det gäller tryggheten av fredliga sammankomster. I kapitel tre presenteras konkreta situationer där bedömningen av fredligheten aktualiseras. I många av dem är myndigheternas agerande på ett eller annat sätt utmärkande.

## **2.6 Fredlighetskravet i ljuset av begränsningsgrunderna för de grundläggande rättigheterna**

### **2.6.1 Lagreservationen**

Man har ansett att grundläggande rättigheter inte är ovillkorliga på så sätt att de under inga omständigheter skulle kunna begränsas.<sup>108</sup> Individens frihet kan garanteras bara så länge den inte gör intrång på andra friheter. Grundlagen måste därför snarare ses som en förteckning av värderingar snarare än absoluta rättsnormer.<sup>109</sup> Undantag finns, till exempel är det inte möjligt att göra undantag från förbudet mot diskriminering (GL 6 § 2 mom.), tortyr och dödsstraff (GL 7 § 2 mom.).<sup>110</sup>

GL 13.3 § är en så kallad lagreservation – närmare bestämmelser om mötesfriheten utfärdas genom lag. Lagreservationerna för grundläggande rättigheter har tre underkategorier – enkla lagreservationer, kvalificerade lagreservationer och regleringsförbehåll. *Enkla lagreservationer* innebär en befogenhet att begränsa en grundläggande rättighet genom lag men ger inte lagstiftaren någon som helst begränsning vad gäller skönsmässig bedömning. De används därför inte idag. *Kvalificerade lagreservationer* innehåller däremot en begränsning av lagstiftarens möjlighet till skönsmässig bedömning, till exempel så att begränsningarna underställs vissa krav. Med *regleringsförbehåll* avses att grundlagen hänvisar till en lag på lägre nivå.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> GrUU 67/2010 rd, s. 3.

<sup>108</sup> RP 309/1993 rd, s. 13.

<sup>109</sup> Jyränki – Husa 2015, s. 420–423.

<sup>110</sup> Viljanen 2001, s. 12-13.

<sup>111</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 166-169.

Mötesfrihetens lagreservation är alltså ett regleringsförbehåll. Ett regleringsförbehåll är i sig inte en regelrätt *begränsning* av en grundläggande rättighet, utan reglerar snarare *hur* rättigheten i fråga kan användas.<sup>112</sup>

GL ger inte enbart lagstiftaren en *möjlighet* att stifta mer detaljerade normer genom vanlig lag utan en uttrycklig *förpliktelse* för lagstiftaren att göra det. Bestämmelsen i GL skulle annars ”bli hängande i luften”, som grundlagsutskottet uttryckte sig i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995.<sup>113</sup>

## 2.6.2 De allmänna begränsningsgrunderna i förhållande till fredlighetskravet

Under de senaste åren har man kunnat se en utveckling mot att lagreservationernas självständiga betydelse minskar och betydelsen av de allmänna begränsningskriterierna för grundläggande rättigheter ökar.<sup>114</sup>

De allmänna begränsningskriterierna specificerades i ett av grundlagsutskottets betänkanden<sup>115</sup> 1994 och tillämpas också i förhållande till GL. De nämns däremot tillsvidare inte specifikt i GL. Betydelsen av de allmänna begränsningskriterierna är störst för bestämmelser som helt och hållet saknar en lagreservation<sup>116</sup>, men det betyder inte att de skulle vara betydelselösa för en bestämmelse med lagreservation. Begränsningsgrunderna gäller både vid stiftandet av en ny lag och vid tillämpningen av den nya lagen. SammankomstL stiftades 1999 och man kunde således beakta grundlagsreformen och de allmänna begränsningskriterierna vid stiftandet av lagen.<sup>117</sup> Nedan behandlas begränsningskriterierna och dess relation till fredlighetskravet.

Samtliga av de allmänna begränsningskriterierna måste uppfyllas – ett kriterium kan alltså inte ”kompensera” för ett annat.<sup>118</sup>

Begränsningen av en grundläggande rättighet måste basera sig på en av riksdagen stiftad lag.<sup>119</sup> Restriktionen kan således inte införas på en lägre instans än på riksdagsnivå, till

---

<sup>112</sup> Viljanen 2001, s. 35.

<sup>113</sup> För närmare beskrivning av regleringsförbehållen, se. GrUB 25/1994 rp s. 6.

<sup>114</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 246-247.

<sup>115</sup> GrUB 25/1994.

<sup>116</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 147

<sup>117</sup> Ibid., s. 495.

<sup>118</sup> Viljanen 2001, s. 61.

<sup>119</sup> GrUB 25/1994, s. 5.

exempel genom en förordning. Eftersom GL 13.3 § är ett regleringsförbehåll och hänvisar till en av riksdagen stiftad lag uppfylls åtminstone det här kravet för fredlighetskravets del.

Begränsningarna ska dessutom vara exakt och noggrant avgränsade. Av lagen måste därför framgå omfattningen av och de exakta förutsättningarna för begränsningen.<sup>120</sup> En begränsning kan inte finnas ”för säkerhets skull”. Grundlagsutskottet har exempelvis konstaterat att kravet innebär att lagen tillräckligt tydligt ska ange *vem* som har rätt att utöva inskränkningar i den grundläggande rättigheten, *vad* utövningen av befogenheterna tillåter och *hur* man vid begränsningen ska gå till väga.<sup>121</sup> SammankomstL uppfyller också den här begränsningsgrunden – de allmänna principerna om hur en sammankomst ska ordnas nämner ingenting om de ovannämnda kriterierna, men de regleras i andra paragrafer i samma lag, till exempel regleras polisens befogenheter i SammankomstL 19 § och när avbrytande och avslutande av en allmän sammankomst får ske i SammankomstL 21 §.

Begränsningen ska vidare vara ”godtagbar”. En begränsning kan vara godtagbar i många hänseenden. Begränsningen ska kunna motiveras med ett vägande samhälleligt behov.<sup>122</sup> I bedömningen kan man till exempel beakta begränsningsgrunderna för en specifik rättighet i EKMR. För just kravet på fredlighet är en jämförelse med EKMR inte optimal, eftersom artikel 11 i EKMR där mötesfriheten regleras i sig innehåller ett fredlighetskrav medan bestämmelsen i GL inte gör det. Också förverkligandet av andra människors rättigheter är i regel en godtagbar grund för att begränsa en rättighet. Vad gäller fredlighetskravet kommer den här aspekten fram av SammankomstL 3 § - sammankomsten ska ordnas under fredliga former så att *utomstående*s rättigheter inte kränks. En godtagbar begränsning kan också motiveras med samhälleliga intressen, till exempel den nationella säkerheten eller förebyggande av allvarliga brott. Syftet med begränsningen måste framkomma tydligt antingen av lagstiftningen eller av förarbetena till lagstiftningen.<sup>123</sup> Av SammankomstL 3 § och av lagens förarbeten framkommer det huvudsakliga syftet med fredlighetskravet – att trygga utomståendes säkerhet – så godtagbarhetskravet uppfylls åtminstone i det här hänseendet.

Begränsningarna ska vara proportionerliga – kunde man med mindre medel uppnå syftet med begränsningen är det inte frågan om en proportionerlig begränsning. Inskränkningarna kan inte gå längre än det samhälleliga intresset som ligger bakom inskränkningen i

---

<sup>120</sup> GrUB 25/1994, s. 5.

<sup>121</sup> GrUU 8/1995, s. 2

<sup>122</sup> GrUB 25/1994, a. 5.

<sup>123</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 154–157.

förhållande till det rättsgoda som ska inskränkas kräver.<sup>124</sup> Proportionalitetstestet kan anses ha tre centrala krav: ett lämplighetskrav, ett nödvändighetskrav och ett proportionalitetskrav i strikt bemärkelse. Begränsningen ska vara lämplig för sitt ändamål, det vill säga man ska kunna uppnå målet med begränsningen genom åtgärden. Nödvändighetskravet innebär att det inte får finnas andra medel med vilka man kan uppnå samma effekt som med begränsningen. Proportionalitetskravet innebär att begränsningen inte får begränsa rättigheten för mycket – målet med begränsningen måste helt enkelt stå i proportion till det som eftersträvas med begränsningen.<sup>125</sup>

Proportionalitetskravet måste ses mot en statsförfattningsrättslig bakgrund. Det handlar inte enbart om ett samhälleligt intresse. Av detta följer att man när man begrundar det intresse som man med begränsningen försöker skydda måste beakta den statsförfattningsrättsliga aspekten – vilken konkurrerande grundlagsnorm är det som man med hjälp av begränsningen vill skydda?<sup>126</sup>

För fredlighetskravets del kommer målet med begränsningen som sagt fram av lagen – syftet med fredlighetskravet i SammankomstL 3 § är att trygga utomståendes och deltagarnas säkerhet och rättigheter. Detta kan i grundlagen hänföras till ett flertal andra grundläggande rättigheter– exempelvis GL 7 § om rätten till liv, personlig frihet och trygghet, GL 15 § om egendomsskydd eller rentav en annan människas mötesfrihet.<sup>127</sup> Framför allt rätten till liv, personlig frihet och trygghet förutsätter, enligt regeringspropositionen för reformen för de grundläggande rättigheterna, att staten genom lagstiftningen skyddar individens personliga trygghet.<sup>128</sup> Rätten till personlig trygghet infördes först i och med grundlagsreformen för att motsvara de internationella människorättsfördragen och de motsvarande artiklarna i dessa (bland annat artikel 5 i EKMR). Statens skyldigheter i förhållande till GL 7 § diskuterades inte närmare än att man konstaterade att staten har en positiv skyldighet att skydda den personliga tryggheten. Den kan i det här avseendet ses som en komplettering till GL 22 §.<sup>129</sup>

I rättslitteraturen har man förhållit sig kritiskt till att GL 7 § skulle begränsa frihetsrättigheter i större utsträckning. Exempelvis *Kaarlo Tuori* har uttryckt sin oro över att systemet där individen skyddas av den offentliga makten från kränkningar av de

---

<sup>124</sup> GrUB 25/1994, s. 5.

<sup>125</sup> Viljanen 2001, s. 212.

<sup>126</sup> Ibid. s. 221.

<sup>127</sup> Se kapitel 3.4.1 nedan om fredlighetskravet i relation till motdemonstrationer.

<sup>128</sup> RP 309/1993, s. 50.

<sup>129</sup> Viljanen 2001, s. 163-166.

grundläggande friheterna riskeras att undermineras om grundläggande friheter börjar begränsas för mycket med stöd kollektiva rättigheter. Han anser därför att det kollektiva rättsgoda, till exempel allmän ordning och säkerhet måste lämnas utanför systemet för grundläggande rättigheter.<sup>130</sup>

Att begränsa en sammankomst mer än nödvändighetskravet tillåter kan i vissa situationer tänkas vara kontraproduktivt och i strid med proportionalitetskravet. Mycket tyder till exempel på att individens möjlighet att vara en aktiv del av samhället och uttrycka sina åsikter med likasinnade främjar säkerhet snarare än motverkar den. Mötesfriheten är alltså ofta snarare ett medel för att förhindra de säkerhetshot som myndigheter genom begränsningen av mötesfriheten försöker förhindra, till exempel radikalisering.<sup>131</sup>

I inrikesministeriets åtgärdsprogram för förebyggande av våldsbejakande radikalisering och extremism 2019–2023 nämns en rad förebyggande åtgärder som regeringen vidtar i det här avseendet. Vid sidan av hårdare metoder så som säkerhetsmyndigheternas utredningsbefogenheter nämns också organisationsverksamheten som en central åtgärd för att erbjuda påverkningsskanaler för människor i farozonen att på ett eller annat sätt radikaliseras.<sup>132</sup> Med detta sagt är förstås långt ifrån alltid som mötesfriheten främjar samhällsdialog och bygger broar. Icke-fredliga sammankomster kan förstås också vara icke-fredliga utan att det är frågan om extremistiska element. Fredlighetskravet är i många fall nödvändigt för att förhindra omedelbara säkerhetshot och i vissa fall är det enda rätta att upplösa och avsluta en sammankomst på grund av att fredlighetskravet inte uppfylls. Men det förefaller klart att proportionalitetskravet och godtagbarhetskravet kanske är de krav som har den största risken att åsidosättas när myndigheterna bedömer en sammankomst som icke-fredlig. Båda två kan motiveras med ett samhälleligt intresse, i det här fallet individens trygghet. Myndigheterna måste ändå vara försiktiga med att tillämpa GL 7 § som ett eget begränsningskriterium så att statens skyldighet att trygga individens trygghet automatiskt drar det längsta strået framom individuella friheter.

Kärnan i rättigheten får inte begränsas.<sup>133</sup> Vad som avses med kärnan i respektive rättighet är sällan helt tydligt. Det här beror bland annat på att utvärderingen av huruvida kärnan i rättigheten begränsas sällan blir det enda kriteriet som begränsningen ”står och faller på”. En begränsning som inkräktar på rättighetens kärna är oftast inte heller förenlig med

---

<sup>130</sup> Tuori 1999 s. 930-931, se även Viljanen 2001, s. 159-160.

<sup>131</sup> A/HRC/RES/30/15, s. 3.

<sup>132</sup> Inrikesministeriet, s. 24

<sup>133</sup> GrUB 25/1994, s. 5.



proportionalitetskravet.<sup>134</sup> För mötesfrihetens del har åtminstone förbudet mot krav på tillstånd för anordnandet av en sammankomst ansetts vara en aspekt som tillhör kärnan i rättigheten och således inte kan begränsas.<sup>135</sup>

Vid godtagbarhetskravet nämndes att ett samhälleligt intresse kan göra begränsningen godtagbar. Man har ansett att rättighetens kärna är sådan att inte ens ett samhälleligt intresse kan rättfärdiga en begränsning. I högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut 2017:151 konstaterades att en konstnärlig uttrycksform inte hör till yttrandefrihetens kärna. Motsvarande torde också gälla mötesfriheten i och med ovannämnda grundlagsutskottets utlåtande där det nämns att den grundlagsenliga mötesfriheten gäller framför allt sammankomster av politisk natur. En sammankomst som är längre bort från mötesfrihetens kärna kan alltså begränsas på lättare grunder än en renodlad politisk sammankomst. I synnerhet politiska sammankomster på något sätt relaterade till en folkvald politiker har ansetts åtnjuta särskilt starkt skydd.<sup>136</sup> Det här betyder ändå inte att sådana sammankomster aldrig skulle kunna begränsas. Överlag har bestämmelsen främst tillämpats så att man gett lagstiftaren ett större spelrum vad gäller någon aspekt av rättigheten som ligger i rättighetens ”gränsområde”<sup>137</sup>, till exempel gällande just en konstnärlig sammankomst (versus en renodlad politisk sammankomst, som hör till rättighetens absoluta kärna).

I begränsningen måste rättssäkerheten godtas.<sup>138</sup> När det gäller fredlighetskravet är den här begränsningen exempelvis relaterad till *vem* som har rätt att bedöma om en sammankomst är icke-fredlig. Grundlagsutskottet har vid ett flertal tillfällen poängterat att det endast bör vara polisen som har befogenheter som är känsliga med tanke på grundläggande fri- och rättigheter, till exempel befogenheten att använda maktmedel.<sup>139</sup>

Begränsningen får inte stå i strid med Finlands förpliktelser internationellt, det vill säga i praktiken de internationella människorättsfördragen.<sup>140</sup> En begränsning är grundlagsvidrig om den kränker Finlands internationella människorättsförpliktelser. Den här begränsningsgrunden fungerar som en sista försäkran om att begränsningen uppfyller

---

<sup>134</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 161.

<sup>135</sup> Intressant är här att EKMR inte innehåller motsvarande förbud, men å andra sidan är EKMR i första hand tänkt att utgöra en miniminivå för skyddet av grundläggande rättigheter och det inhemska skyddet kan därmed gå längre, se Ojanen 2011, s. 446–447.

<sup>136</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1091.

<sup>137</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 161.

<sup>138</sup> GrUB 25/1994, s. 5

<sup>139</sup> Hallberg m.fl. 2011 s. 163 och GrUU 8/1995 rd, s. 1.

<sup>140</sup> GrUB 25/1994, s. 5.

kraven. Vanligen faller begränsningen dock inte just på det här kravet utan redan på något annat krav, till exempel på proportionalitetskravet.<sup>141</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att fredlighetskravet så som det i lagstiftningen är formulerat i sig är en begränsning som uppfyller de krav som de allmänna begränsningsgrunderna ställer. SammankomstL 3 § är trots allt formulerad i ganska allmänna ordalag med fokus på utomståendes säkerhet och rättigheter. De allmänna begränsningsgrunderna har med åren fått en allt mer framträdande roll för bedömningen av begränsningar av grundläggande rättigheter och hade redan några år på nacken då SammankomstL stiftades. Trots detta har regeringen inte explicit hänvisat till begränsningsgrunderna i propositionen till den nya SammankomstL. Betydelsen av begränsningsgrunderna blir framför allt viktiga i den konkreta tillämpningen av fredlighetskravet. I det här hänseendet kräver framför allt proportionalitetskravet och godtagbarhetskravet i relation till GL 7 § särskild uppmärksamhet.

---

<sup>141</sup> Hallberg m.fl. 2011, s. 163-164.

### 3. FREDLIGHETEN I PRAKTIKEN

#### 3.1 Fredliga intentioner och uppmaning till våld

Definitionen av begreppet fredlig sammankomst ska i enlighet med Europadomstolens praxis vara så bred som möjligt. Eftersom mötesfriheten är en så central politisk rättighet har Europadomstolen när det gäller mötesfriheten inte nekat att ta upp ärendet till behandling på den grunden att den klagande inte lidit avsevärt men (EKMR artikel 35(3) b.

<sup>142</sup>

En allmän definition av begreppet fredlighet i EKMR förekommer i Europadomstolens praxis. Enligt den definitionen kan alla andra sammankomster än sådana där deltagarna inte har *fredliga intentioner* eller på annat sätt ”förnekar grunderna i ett demokratiskt samhälle” i princip anses vara fredliga.<sup>143</sup> Europadomstolen var före FN på den här punkten. Begreppet fredlighet i MP-konventionen definierades de facto inte förrän i den allmänna kommentaren från 2020.<sup>144</sup> Definitionen i CCPR/C/GC/37 påminner mycket om den definition som redan under många år förekommit i Europadomstolens praxis och lyder som följer:

*“The conduct of specific participants in an assembly may be deemed violent if authorities can present credible evidence that, **before or during the event**, those participants are **inciting others to use violence**, and such actions are likely to cause violence; that the participants have **violent intentions and plan to act on them**; or that violence on their part is **imminent**. “*

En enskild deltagares beteende kan alltså i enlighet med CCPR/C/GC/37 kategoriseras som icke-fredligt, när det finns övertygande bevis om att någon av följande tre scenarion sker *innan* eller *under* en sammankomst: 1) deltagarna uppmanar andra deltagare att använda våld, 2) deltagarna har våldsamma intentioner och planerar att förverkliga dessa intentioner eller 3) det är frågan om nära förestående våld. Av detta kan man alltså utläsa att våldet i princip inte behöver förverkligas – också våldsamma *intentioner* finns är en grund för att

---

<sup>142</sup> Europadomstolen: Guide on article 11 punkt 2, s. 6.

<sup>143</sup> Se till exempel Fáber mot Ungern, punkt 37 och Kudrevičius m.fl. mot Litauen, punkt 94.

<sup>144</sup> Hamilton 2019, s. 10.

en enskild <sup>145</sup> deltagares beteende bedöms som icke-fredligt. <sup>146</sup> Det här förutsätter att det finns planer att förverkliga de icke-fredliga intentionerna. Även om intentionerna är fredliga måste förstås även resultatet vara fredligt, varför uppenbart, nära förestående våld i sig kan vara tillräckligt för att bedöma en sammankomst som icke-fredlig.

De fredliga intentionerna har ansetts kunna visas tydligt genom ett uttalande eller konstateras på basis av deltagarnas beteende. Det finns ändå inget krav på att uttrycka dessa intentioner explicit. Man kan därför konstatera, e contrario, att det åtminstone i EKMR finns en presumtion om att sammankomsten är fredlig. <sup>147</sup>

På FN-nivå har presumtionen om fredligheten fastställts i en rapport av FN:s dåvarande specialrapportör för mötesfriheten, Maina Kiai. Rekommendationen i rapporten är att medlemsstaterna genom lag fastställer en positiv presumtion till förmån för mötesfriheten.

<sup>148</sup> Bevisbördan för arrangörernas intentioner i en sammankomst ligger hos myndigheterna.  
<sup>149</sup>

Presumtionen om fredliga intentioner gäller oberoende av om arrangörerna eller deltagarna under tidigare sammankomster brutit mot fredlighetskravet. Myndigheterna kan således inte dra slutsatser om arrangörens intentioner trots tidigare erfarenheter av våldsamma sammankomster med samma eller delvis samma parter involverade - arrangören måste ges en möjlighet att visa att tillräckliga åtgärder för att garantera mötets fredlighet vidtagits.  
<sup>150</sup>

Vad gäller att uppmåna andra till våld verkar tröskeln vara hög för att enbart en sådan uppmaning skulle innebära att sammankomsten inte längre kan bedömas som fredlig. I *Osmani mot Makedonien* (nuvarande Nordmakedonien) hade den klagande, en borgmästare i en stad, hållit ett tal där han, i väldigt kraftiga ordalag försvarat den albanska flaggan och uppmuntrat invånarna att motsätta sig ett beslut från den makedonska grundlagsdomstolen enligt vilken kommunerna inte själva kunde bestämma vilka flaggor som skulle hissas i kommunen. Klaganden hade dessutom förberett beväpnat motstånd mot beslutet. Talet ledde till våldsamma sammandrabbningar mellan invånarna gällande den albanska flaggans status. Klaganden hade tilldelats straff för uppmeningen. Klagomålet

---

<sup>145</sup> En enskild deltagares beteende under sammankomsten är inte avgörande för hela sammankomstens natur, se nedan kapitel 3.3.2.

<sup>146</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 19, s. 4.

<sup>147</sup> MENA Rights Group, s. 5.

<sup>148</sup> A/HRC/31/66, punkt 17 a, s. 5.

<sup>149</sup> Se Christian Democratic People's Party mot Moldavien, punkt 23.

<sup>150</sup> Se Schwabe och M.G mot Tyskland, punkt 105.

avvisades som uppenbart ogrundat med stöd av EKMR artikel 35(3) a, eftersom straffet inte ansågs oproportionerligt. Intressant är ändå att domstolen överhuvudtaget ansåg fallet vara inom tillämpningsområdet för artikel 11. Makedonien ansåg i fallet att EKMR artikel 11 överhuvudtaget inte skulle tillämpas, eftersom klaganden i talet uppmanat till våld och utöver det planerat beväpnat motstånd mot grundlagsdomstolens beslut. Europadomstolen konstaterade däremot att artikel 11 skulle tillämpas och diskuterade därefter enbart huruvida den straffrättsliga påföljden som den klagande tilldelats var proportionerlig.<sup>151</sup>

Det är intressant att domstolen i *Osmani mot Makedonien* överhuvudtaget inte tog ställning till klagandens intentioner eller uppmaningen till våld, trots att det setts som en av de mest centrala indikatorerna på icke-fredlighet. Domstolen konstaterade dessutom att det fanns ett klart samband mellan den klagandes tal och de våldsamma sammandrabbningarna – kunde man alltså då trots allt säga att den klagandes *intentioner* varit att orsaka våld?<sup>152</sup>

*Gülçü mot Turkiet* gällde en politisk sammankomst i syfte att visa stöd för en politiker som häktats. Den minderåriga klaganden, som deltagit i sammankomsten, hade kastat sten mot polisen. Europadomstolen konstaterade kort att det inte fanns några tecken på att den klagande hade våldsamma intentioner. Detta eftersom klaganden ganska spontant hade gått med i sammankomsten och detta endast i syfte att visa sitt stöd för den häktade politikern. Han ansågs därför inte haft några planer att använda våld och hade heller inte åsamkat några fysiska skador. Den klagandes beteende var således inom tillämpningsområdet för EKMR artikel 11.<sup>153</sup>

Deltagarnas fredliga och icke-fredliga intentioner var också föremål för diskussion i *Razvozhayev*<sup>154</sup> mot Ryssland och Ukraina och *Udaltsov mot Ryssland*, ett av många fall relaterade de omfattande demonstrationerna på Bolotnajatorget i Moskva som respons på Vladimir Putins återinstallation som president i Ryssland.

Demonstrationen inleddes som en marsch och skulle avslutas på Bolotnajatorget. När demonstranterna anlände till platsen insåg de att den, trots överenskommelse med de ryska myndigheterna, inte var tillgänglig och avspärrad av polisen. En del deltagare, däribland Razvozhayev, försökte ta sig igenom barriären av poliser. Detta ledde till våldsamma sammandrabbningar mellan polisen och deltagarna som resulterade i ett flertal anhållanden av deltagarna. Europadomstolen konstaterade att sammankomsten åtminstone delvis hade

---

<sup>151</sup> *Osmani m.fl. mot Makedonien*, punkt 3 och 4 under ”The law”.

<sup>152</sup> *Ibid.* punkt 4 c) under ”The law”, se även Mead 2010, s. 69.

<sup>153</sup> *Gülçü mot Turkiet*, punkt 97.

<sup>154</sup> I avhandlingen används den engelskspråkiga stavningen av ryska namn, eftersom Europadomstolens mål i de här fallen inte finns tillgängliga på svenska.

blivit icke-fredlig på grund av att platsen för sammankomsten oväntat ändrats och att deltagarnas försök att bryta sig igenom polisens barriär inte nödvändigtvis var deltagarnas intentioner. Dessutom konstaterade Europadomstolen att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning försökt kommunicera med arrangören för att lösa situationen. Domstolen kom ändå till den slutsatsen att det kan ha funnits individer som medvetet bidrog till konflikten mellan deltagarna och polisen. Ett vittne vittnade dessutom om att Razvozzhayev hade haft våldsamma intentioner. Domstolen konstaterade därför att Razvozzhayevs beteende inte var fredligt på det sätt som EKMR artikel 11 kräver. Domstolens slutsatser i det här fallet är intressanta med tanke på att resonemanget om att det var myndigheterna som bidragit till att sammankomsten blivit icke-fredlig inte getts desto mer uppmärksamhet.<sup>155</sup>

Den andra klaganden i målet, Udaltsov, vars klagomål behandlades i samma mål, hade deltagit i en sit-in-demonstration och uppmanat andra att delta i den. Inga vittnen vittnade om icke-fredliga handlingar från hans sida och handlingarna bedömdes som fredliga i enlighet med EKMR artikel 11.<sup>156</sup>

Fallet kan på god grund kritiseras för att Razvozzhayevs intentioner bedömts som icke-fredliga och utanför tillämpningsområdet på ganska lättvindiga grunder - på basis av en vittnesutsaga och utan detaljerade uppgifter om deltagarens beteende under sammankomsten.<sup>157</sup> Domarna i fallet var inte eniga. En minoritet ansåg att det visserligen fanns bevis för att vissa deltagares beteenden kan ha bidragit till sammandrabbningarna mellan poliserna och deltagarna men att detta inte nödvändigtvis är en grund för att bedöma deltagarnas intentioner som icke-fredliga och utanför tillämpningsområdet för artikel 11. Minoriteten konstaterade vidare att sammanhanget är viktigt i fredlighetsbedömningen. Det faktum att ett vittne vittnat om Razvozzhayevs våldsamma intentioner ansåg minoriteten inte vara en tillräcklig grund för att inte ta upp målet till behandling på *ratione materiae*-grund.<sup>158</sup> Sammanfattningsvis kan konstateras att Europadomstolens mål i frågan inte alltid är helt enkla att förutse. Exempelvis kan man fråga sig varför domstolen kom till olika slutsatser i fallet *Gülcü* och *Osmani* i jämförelse med fallet *Razvozzhayev* med tanke på att situationerna ändå påminde om varandra.

Fallen lämnar många frågor öppna. Vilken vikt ska en enskild vittnesutsaga ges i bedömningen av fredligheten? Och framför allt – var går gränsen mellan fredliga och icke-

---

<sup>155</sup> Razvozzhayev mot Ryssland och Ukraina och Udaltsov mot Ryssland, punkt 284, se även Önder 2020.

<sup>156</sup> Razvozzhayev mot Ryssland och Ukraina och Udaltsov mot Ryssland, punkt 278, 283 och 285.

<sup>157</sup> Se Önder 2020.

<sup>158</sup> Razvozzhayev mot Ryssland och Ukraina och Udaltsov mot Ryssland, "Joint partly concurring and partly dissenting opinion of judges Lemmens, Yudkivska and Keller, punkt 5.7.

fredliga intentioner – spelar det någon roll för bedömningen om det är frågan om ett spontant deltagande som urartat i våldsamheter (som i *Gülcu*) eller om det är planerat (*Razvozzhayev*)? Intressant är också att domstolen i *Osmani* överhuvudtaget inte tagit ställning till huruvida klaganden hade fredliga intentioner eller varför målet överhuvudtaget kunnat tas upp till behandling under artikel 11.

### 3.2 Myndigheternas kännedom om icke-fredliga intentioner på förhand

I vissa fall har myndigheterna på förhand kännedom om att en sammankomst riskerar att bli icke-fredlig. I Finland kan polisen dock i allmänhet inte på förhand förbjuda en sammankomst oberoende av eventuell bakgrundsinformation som tyder på att sammankomsten kan komma att utvecklas till icke-fredlig.<sup>159</sup>

På ett inhemskt plan är ett av de banbrytande fallen den inplanerade Smash Asem-demonstrationen i Helsingfors 2006. Demonstrationen var tänkt att vara ett ställningstagande mot ett toppmöte mellan europeiska och asiatiska länder (Asem, Asian-Europe meeting) som ordnades i Helsingfors i september 2006. Demonstranterna hade ursprungligen tänkt gå genom centrala Helsingfors men kom aldrig så långt. Framför allt blev polisens agerande i fallet föremål för en debatt gällande polisens maktanvändning<sup>160</sup>, men fallet är intressant också när det gäller bedömningen av deltagarnas intentioner.

Den dåvarande justitieombudsmannen (JOM) Jukka Lindstedt fick över 60 klagomål över polisens agerande i fallet<sup>161</sup> och kom senare med ett omfattande utlåtande om händelserna. Merparten av utlåtandet gäller aspekter som inte är direkt relevanta för avhandlingen, framför allt frågor kring anhållandet av vissa deltagare och förhållandena i häktet.

Demonstrationen i fråga kunde aldrig inledas som planerat eftersom polisen förhindrade deltagarna från att påbörja marschen. Detta skedde genom att omringa demonstranterna (mer om just denna aspekt nedan i kapitel 3.3.2), eftersom ingen i den grupp anarkister som anordnade demonstrationen ville förhandla med polisen och man var rädd för att demonstrationen skulle urarta i våldsamheter. Demonstranterna svarade på omringandet genom att försöka tränga sig igenom muren av poliser och kastade dessutom flaskor och

---

<sup>159</sup> RP 145/1998 rd, s. 35

<sup>160</sup> Till och med Europadomstolen fick ta ställning till demonstrationen på ett hörn. Det här gällde gripandet av en journalist under Smash Asem-demonstrationen. Gripandet granskades under EKMR artikel 10. Finland friades i fallet eftersom man inte ansåg att polisens agerande varit i strid med yttrandefriheten, se Pentikäinen mot Finland, punkt 55.

<sup>161</sup> Se JOMa.

stenar på polisen. Polisen beslutade att därför att avsluta och upplösa sammankomsten. JOM påpekade att det inte i beslutet var frågan om sammankomstens innehåll och vilka demonstranterna var, utan att sammankomsten inte varit fredlig på det sätt som de internationella människorättsfördragen kräver. Det var enligt JOM frågan om en direkt fara för människor både poliserna och övriga närvarande bland annat i och med flaskorna som slängdes, till och med så att vissa träffade polisernas hjälmar.<sup>162</sup>

Skyddspolisen hade på förhand gjort en riskbedömning för sammankomsten. Polisen såg det som sannolikt att sammankomsten skulle ha brottsliga drag och orsaka allvarliga ordningsstörningar. Polisen hade alltså bakgrundsinformation där det framkom att sättet på vilket sammankomsten skulle ordnas inte skulle vara fredligt. Den inplanerade sammankomsten fick redan på förhand mycket medial uppmärksamhet och det talades om att sammankomsten skulle komma att bli kaotisk. Redan namnet på sammankomsten, ”Smash Asem” (krossa Asem) gav en fingervisning om sammankomstens natur. I inbjudningarna till sammankomsten förekom bilder på våldsamma sammandrabbningar mellan poliser.<sup>163</sup> Polisen kan som sagt dock inte på förhand förbjuda en sammankomst, varför polisen i det här fallet fick avbryta sammankomsten då den redan inletts.

Motsvarande har diskuterats också i Europadomstolens praxis. I *Schwabe och M.G mot Tyskland* hade fem unga män arresterats på grund av planer på delta i demonstrationer mot ett G8-möte i Rostock. Efter att ha hittat plakat i demonstranternas bil med texter som ”frihet för alla fångar” och ”fria alla nu” beslutade polisen att arrestera demonstranterna under samtliga dagar som G8-mötet skulle pågå. De klagandes möjlighet att delta i demonstrationerna framtogs därmed. Domstolen konstaterade att inte heller en reell risk för att en sammankomst skulle leda till våldsamheter kan leda till att sammankomsten klassas som icke-fredlig. Det faktum att polisen förväntade sig att deltagare med våldsamma intentioner skulle delta i sammankomsten kunde inte leda till att hela sammankomsten skulle förlora sin status som fredlig.<sup>164</sup> Tvärtom kan myndigheternas utvärdering över risken för att sammankomsten blir icke-fredlig ses som en del av den positiva skyldigheten att vidta åtgärder för att garantera deltagarnas och åskådarnas säkerhet. Detta oberoende av vem det är som står för de icke-fredliga elementen i sammankomsten. Myndigheternas förhandsutvärdering och ett resultat som tyder på risker med sammankomsten kan inte ensamma utgöra en grund för att sammankomsten klassas som icke-fredlig, utan bör

---

<sup>162</sup> JOMb s. 17.

<sup>163</sup> Ibid. s. 3–4.

<sup>164</sup> Schwabe och M.G mot Tyskland, punkt 103.



istället ses som ett sätt att tillgodose den positiva skyldighet myndigheterna har i enlighet med GL 22 § och SammankomstL 4 §.<sup>165</sup>

### 3.3 Definitionen av våld

För att kunna avgöra vad fredliga intentioner innebär måste förstas definitionen våld vara klar. Begreppet våld i mötesfrihetssammanhang har inte definierats i någon av konventionerna men soft law-material ger vissa fingervisningar om vad som avses. I enlighet med Venedigkommissionens riktlinjer ska beteende som benämns som våld eller beteende som kan anses orsaka våld tolkas snävt. Det är frågan om (fri översättning från engelska här) användningen av, eller en stark uppmuntran till användningen av fysisk kraft som tillfogar eller har för avsikt att tillfoga svår skada eller allvarlig skada på egendom i situationer där det är sannolikt att en sådana skada uppstår.<sup>166</sup>

MP-konventionens begrepp ”våld” innebär fysiskt våld av deltagarna som förorsakar personskador eller död, alternativt allvarliga skador på egendom. Lindrigare handlingar såsom skuffande kan inte anses vara en våldsam handling i det här sammanhanget.<sup>167</sup>

I *Annenkov mot Ryssland* konstaterade domstolen att myndigheterna måste ha ett visst överseende i bedömningen av våldet. Domstolen menade att våldet i fråga måste vara av en ”särskild natur eller grad” för att det ska vara tillräckligt för att sammankomsten ska förlora sitt skydd under EKMR artikel 11(1).<sup>168</sup>

Utgående från dessa riktlinjer måste man *in casu* avgöra huruvida en viss handling kan anses vara icke-fredlig.

I vissa fall har Europadomstolen konstaterat att det är frågan om utbrett våld men trots det inte exkluderat sammankomsten ur mötesfrihetens område. I *Protopapa mot Turkiet* var det frågan om en demonstration under konflikten mellan Cypern och Turkiet 1989. Demonstranterna hade trängt sig in på FN:s demilitariserade buffertzoon som grundats efter den turkiska invasionen av Cypern. De hade först trängt sig genom ett vajerräcke, sedan genom en av observationsposterna för FN:s fredsbevarande styrkor och slutligen igenom en barriär av FN-soldater. Domstolen hänvisade till en FN-rapport om demonstrationen där

---

<sup>165</sup> Se MENA Rights Group, s. 5.

<sup>166</sup> Venedigkommissionens riktlinjer, s. 17.

<sup>167</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 15, s. 3.

<sup>168</sup> Annenkov m.fl. mot Ryssland, punkt 124–126.

man konstaterat att den varit klart icke-fredlig och utgjort ett klart hot mot fred och allmän ordning. Domstolen baserade ytterligare sin bedömning på bilder och videon från demonstrationen.

Europadomstolen bedömde att det visserligen förekom *utbrett våld* men att sammankomsten ändå var i enlighet med kraven i EKMR artikel 11. Domstolen lät alltså inte bli att ta upp saken till behandling i admissibility-skedet med stöd av EKMR artikel 35(3) utan konstaterade istället i merits-skedet att det inte varit frågan om en kränkning av artikel 11 – myndigheternas agerande hade varit i enlighet med begränsningsgrunderna i artikel 11(2). Vid en jämförelse med exempelvis ovannämnda *Razvozzhayev mot Ukraina och Ryssland* och *Udaltsov mot Ryssland*, där den ena klaganden på motsvarande sätt brutit sig igenom en barriär av poliser är det anmärkningsvärt att domstolen inte i *Protopapa mot Turkiet* överhuvudtaget tagit ställning till deltagarnas intentioner och huruvida deltagarens beteende eventuellt inte var inom tillämpningsområdet för artikel 11. Visserligen konstaterar domstolen att det är bortom rimligt tvivel att deltagarna använt våld, men detta konstaterande bedöms överhuvudtaget inte i ljuset av EKMR artikel 11(1) utan endast i ljuset av begränsningsgrunderna för en *fredlig* sammankomst. Givetvis är det svårt att jämföra graden av våld i två vitt skilda sammankomster och sammanhang men det verkar ändå som att Europadomstolens praxis inte är helt enhetlig i just bedömningen av våldet.

### 3.3.1 Användning av vapen och motsvarande föremål samt maskering

Vad gäller vapen och motsvarande föremål är de faktorer som påverkar bedömningen bland annat hur de nationella vapenlagarna ser ut (i synnerhet de gällande skjutvapen) och vilka kulturella särdrag nationen i fråga har. Också deltagarnas intentioner och risken för våldsamheter bara genom det faktum att deltagarna innehar ett vapen måste bedömas. MR-kommittén har hittills konstaterat att bärande av vapen, eller skyddsutrustning i form av exempelvis hjälmar och gasmasker, inte per automatik innebär att sammankomsten är icke-fredlig.<sup>169</sup> Den här synpunkten har kritiserats för att vara för liberal. Martin Scheinin, professor i folkrätt och tidigare medlem av MR-kommittén, hävdar att den bästa lösningen vore att helt och hållet utesluta sammankomster där vapen bärs från mötesfriheten, i det här

---

<sup>169</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 20, s. 4.

fallet artikel 21 i MP-konventionen. De kulturella särdragen kunde enligt Scheinin nog beaktas, men i snäv bemärkelse.<sup>170</sup>

Frågan om beaktande av kulturella särdrag vad gäller användningen av vapen är relaterad till den bredare frågan om kulturrelativism och mänskliga rättigheter. Med kulturrelativism avses att mänskliga rättigheter och de värderingar de förmedlar inte är de samma i alla kulturer. MP-konventionen möjliggör för staterna att göra reservationer i ratificeringen av konventionen. MR-kommittén har hittills inte nått konsensus vad gäller betydelsen av kulturrelativism i tolkningen av MP-konventionen. I praktiken förekommer hänvisningar till kulturrelativism ganska regelbundet i tolkningarna av konventionerna, till exempel just i de allmänna kommentarerna.<sup>171</sup>

I de internationella människorättsfördragen finns det alltså tillsvidare inget tydligt svar på i vilken utsträckning bärande av vapen och andra potentiellt farliga objekt innebär att en sammankomst är icke-fredlig. Det här bedöms från fall till fall och utifrån en helhetsbedömning. Vad gäller de kulturella särdragen finns mycket utrymme för tolkning.

På den här punkten är den inhemska lagstiftningen betydligt tydligare. På nationellt plan stadgas i SammankomstL 23 § att det är förbjudet att inneha skjutvapen, eggvapen eller andra motsvarande föremål och ämnen på en sammankomst *”om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa”*. Med brott mot liv och hälsa avses SL 21 kap som innefattar en bred skala av brott, från lindrig misshandel till mord. Motsvarande bestämmelse finns i lagen om eggvapen (108/1977) 3 §, enligt vilken farliga eggvapen inte får innehas på allmän plats eller vid en allmän sammankomst om det inte finns ett godtagbart skäl för detta. En liknande bestämmelse för skjutvapen finns i lagen om skjutvapen (1/1998) 106 a §. Bestämmelserna i lagen om eggvapen och skjutvapen är på så sätt mer absoluta än i SammankomstL.

Användningen av någon form av maskering har inte ansetts kunna vara en indikation på icke-fredliga intentioner. Maskering eller andra former av försök att delta i en sammankomst anonymt har i sig ansetts kunna vara ett sätt att uttrycka sig på, eller en metod för att skydda privatlivet i och med att teknologin för med sig nya övervakningsmetoder. Deltagarna ska tillåtas vara anonyma om det inte finns vägande skäl

---

<sup>170</sup> Scheinin a. Som exempel på en situation där kulturella särdrag kunde beaktas nämner Scheinin en situation där jordbrukare använder någon form av pinnar av trä för att få en grupp människor att sammanträda.

<sup>171</sup> Joseph m.fl 2000, s. 24-26.

för att inte tillåta det, till exempel att maskeringen består av förbjudna symboler.<sup>172</sup> Specialrapportören för mötesfriheten har uttryckt sin oro över att maskeringsförbud i vissa fall kan vara ett försök att förhindra vissa specifika grupper rätt till mötesfrihet – speciellt med tanke på att icke-fredligt beteende i vilket fall som helst är straffbart i i princip alla jurisdiktioner.<sup>173</sup>

I Finland infördes 2004 ett partiellt maskeringsförbud för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. I enlighet med SL 17:13 a är det straffbart att uppträda maskerad till oigenkännlighet ”*med det uppenbara syftet att ta till våld mot person eller skada egendom*”. I regeringens proposition föreslogs ett bredare maskeringsförbud enligt vilket det skulle vara straffbart med maskering vid en allmän sammankomst. Syftet med lagförslaget var att förhindra kravaller och lättare kunna väcka åtal mot personer som misstänks för brott.<sup>174</sup> Propositionen gick inte igenom som sådan eftersom grundlagsutskottet fann formuleringen problematisk, bland annat med stöd av GL 7 § om personlig frihet och integritet samt GL 10 § om skydd för privatlivet och GL 13 § om mötes- och föreningsfriheten. Grundlagsutskottet menade att ”rätten att anonymt delta i demonstrationer i princip kan inbegripas i mötesfriheten”.<sup>175</sup> Därför ändrades formuleringen så att kriminaliseringen kopplades till deltagarens avsikter med maskeringen, så att endast maskering där avsikten är att förorsaka våld eller skada på egendom inkluderades i förbudet. Maskering är alltså inte i sig ett tecken på icke-fredliga intentioner i sammankomster, men kan vara det.

### **3.3.2 Våldsamma inslag inte nödvändigtvis ett hinder för sammankomstens fredlighet**

Ovan har betydelsen av deltagarnas intentioner och definitionen av våld i mötesfrihetssammanhang behandlats. Även om en enskild handling enligt ovanstående riktlinjer har konstaterats vara icke-fredlig innebär det dock inte att hela sammankomsten därför automatiskt är icke-fredlig och inte omfattas av mötesfriheten.

Enskilda våldsamma inslag avgör inte hela sammankomstens karaktär, än mindre enskilda deltagares icke-fredliga intentioner. En våldsam sammankomst kan under vissa förutsättningar fortfarande åtnjuta skydd av mötesfriheten. Mötesfriheten ses ofta som en

---

<sup>172</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 60, s. 10–11.

<sup>173</sup> A/HRC/26/29, punkt 32, s. 11.

<sup>174</sup> RP 81/2004 rd, s. 7–10.

<sup>175</sup> GrUU 26/2004 rd, s. 4.

kollektiv rättighet – demonstrationer med endast en deltagare har som ovan nämndes exempelvis inte inkluderats i begreppet. Mötesfriheten tillhör varje enskild individ som deltar i sammankomsten.<sup>176</sup> Det här var också en av huvudpunkterna för CCPR/C/GC/37 - att skifta fokus från utövandet av rättigheten i en grupp till en individuell bedömning. Mötesfriheten är en individuell rättighet som utövas kollektivt.<sup>177</sup>

I *Ziliberberg mot Moldavien* var det frågan om en i övrigt fredlig sammankomst där enskilda deltagare gjorde sig skyldiga till våldsamma handlingar. Domstolen konstaterade här att individens rätt till en fredlig sammankomst inte upphör på grund av enskilda, sporadiska våldshandlingar av andra deltagare i sammankomsten, om individen i fråga själv håller sig fredlig till sina *egna* handlingar och till sitt beteende.

Det här fastställdes också i *Ezelin mot Frankrike*, som i övrigt var det första fallet där en kränkning av EKMR artikel 11 kunde konstateras. I fallet hade en advokat, Ezelin, deltagit i en demonstration där det förekommit våldsamma handlingar gentemot myndigheter och sabotage av offentliga byggnader. Ändringssökanden deltog själv inte i de icke-fredliga handlingarna men gavs ändå en disciplinär påföljd för att ha stridit mot god advokatsed. Domstolen ansåg att straffet inte var förenligt med begränsningsgrunderna i artikel 11(2) och att Ezelin lagligen utövat sin rätt till fredlig sammankomst.

En individ kan alltså inte stå till svars för andra deltagares våldsamma beteenden utan endast för sina egna handlingar. Individen uppfyller då kraven som fastställdes i *Ziliberberg mot Moldavien*. Möjligen kan individen i undantagsfall stå till svars för andra deltagare om man kan anse det rimligt att dessa är inom ifrågavarande deltagares kontroll, men att bevisa att det hade varit möjligt att kontrollera andra deltagares beteende är svårt.

178

Även om det är frågan om en individuell bedömning när deltagarnas fredliga eller icke-fredliga intentioner avgörs finns det förstås en gräns när så många deltagares beteende är icke-fredligt att hela sammankomsten måste bedömas som icke-fredlig. I CCPR/C/GC/37 beskrivs en icke-fredlig sammankomst som en där det förekommer *allvarligt och utbrett* våld.<sup>179</sup> Det är knappast möjligt att ge rent ”matematiska” riktlinjer i form av exempelvis hur många procent av deltagarna som måste konstateras bete sig icke-fredligt för att en hel sammankomst ska klassas som icke-fredlig.

---

<sup>176</sup> Nyaletsossi Voule 2019, s. 7.

<sup>177</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 4, s. 2.

<sup>178</sup> Mead 2010, s. 69.

<sup>179</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 15 s. 3.

Vad gäller just frågan om i vilken utsträckning icke-fredliga handlingar förekommer kan dras en parallell till den ovannämnda Smash Asem-demonstrationen i Helsingfors. I det här fallet var det som sagt helt klart att sammankomsten var icke-fredlig och polisens beslut att avbryta sammankomsten var det rätta i sammanhanget även om sådana beslut inte enligt JOM:s rapport ska fattas på lättvindiga grunder.

Polisens agerande därefter, när man omringade demonstranterna, ansåg JOM däremot var problematiskt, eftersom förfarandet ledde till att fredliga demonstranter blev omringade under flera timmars tid. JOM betonade att polisen överlag måste agera med tillförsikt när det gäller ingripande i sammankomster, eftersom det är frågan om en så fundamental mänsklig rättighet.<sup>180</sup> Enligt JOM var det klart att den absoluta majoriteten av de som omringades betedde sig fredligt och därför begränsades deras rörelsefrihet på ett oproportionerligt sätt. Även om hela sammankomsten bedömdes som icke-fredlig kunde man ifrågasätta att det här ledde till att så omfattande konsekvenser också för utomstående. Här gjordes en kollektiv bedömning som fick konsekvenser för deltagare som uppvisade fredligt beteende.

Europadomstolen har i *Austin med flera mot Storbritannien* tagit ställning till en motsvarande situation, där polisen omringat fredliga deltagare i en sammankomst eftersom flera deltagare uppvisade icke-fredligt beteende. I det här fallet åberopade klaganden dock inte mötesfriheten utan rätten till frihet och säkerhet i enlighet med EKMR artikel 5. Europadomstolen kunde inte konstatera en kränkning av artikel 5. I avgörandet konstaterades ändå att även om klaganden i det här fallet inte åberopat mötesfriheten ska åtgärder som påverkar den stora massan, exempelvis just omringande av deltagare, inte användas för att tysta ner deltagare eller i största allmänhet avskräcka folk från att utnyttja sin rätt till mötesfrihet. Målet har kritiserats för att inte beakta det som tydligt framkom av ovannämnda *Ezelin mot Frankrike*: ingen bör förlora sin rätt till fredliga sammankomster enbart för att en annan deltagare inte uppvisar fredligt beteende.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> JOMb, s. 17.

<sup>181</sup> Mead 2012. På motsvarande sätt kan omringandet av deltagarna i en sammankomst också vara problematiskt med tanke på den negativa rättigheten att låta bli att delta i sammankomster, eftersom omringandet kan leda till att åskådare "tvingas" delta i sammankomsten mot sin vilja, se Häkkinen 2013, s. 127.

### 3.4 Provokativa eller regeringsfientliga sammankomster

#### 3.4.1 Våldsam eller enbart förargelseväckande?

Begreppet fredlighet inbegriper också sammankomster som kan uppröra eller irritera åsiktsmotståndare. Den här diskussionen har ett starkt samband med yttrandefriheten. Deltagarna kan i princip fritt välja syftet med och innehållet av en sammankomst.<sup>182</sup> Vikten av en mångsidig och aktiv samhällsdebatt där alla röster blir hörda är inte bara en central grundläggande rättighet utan har, som ovan nämndes, också till exempel konstaterats vara en viktig del i bekämpningen av fundamentalistiska rörelser och terrorism.<sup>183</sup> I många länder är vissa typer av sammankomster förbjudna med hänvisning till den allmänna moralen. Det här gäller exempelvis Pride-parader eller andra sammankomster för HBTQ-personers rättigheter.<sup>184</sup>

Europadomstolen har i ett flertal avgöranden fastslagit att alla former av ingripande i rätten till utövandet av mötesfriheten förutom i fall där deltagarna har våldsamma intentioner eller på annat sätt förnekar principerna för ett demokratiskt samhälle är en fara för demokratin. Detta oberoende hur oacceptabel eller chockerande sammankomsten i myndigheternas ögon ter sig.<sup>185</sup>

I *Stankov och United Macedonian Organisation Ilinden mot Bulgarien* var det frågan om en organisation med syfte att bevaka den makedonska minoritetens rättigheter i Bulgarien. De bulgariska myndigheterna såg organisationen som separatistisk och förbjöd den därför att ordna sammankomster. Europadomstolen konstaterade att sammankomster kan bidra till spänningar mellan minoritetsgrupper och majoriteten i landet i fråga. Myndigheterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, men detta utrymme kan inte vara hur brett som helst. Myndigheterna kan inte vid varje potentiell spänning hänvisa till detta utrymme. Domstolen konstaterade vidare att inte ens separatistiska krav (exempelvis anspråk på autonomi eller på ett visst geografiskt område) automatiskt kan anses vara en säkerhetsrisk. Domstolen konstaterade ytterligare att politiska idéer som utmanar regeringen måste ges en

---

<sup>182</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 22, s. 4.

<sup>183</sup> A/72/495, s. 11.

<sup>184</sup> Förbudet av sammankomster där en ”kontroversiell” åsikt framförs blir särskilt problematiskt då deltagarna på grund av förbudet inte garanteras något skydd för eventuella motdemonstranter. Myndigheterna låter bli att tillgodose sin positiva skyldighet att skydda mötesfriheten med hänvisning till att sammankomsten från början inte varit tillåten, se Mijatovic 2019.

<sup>185</sup> Se exempelvis *Christians against Racism and Facism mot Storbritannien*, s. 138.

möjlighet att uttryckas genom mötesfriheten eller på annat sätt.<sup>186</sup> Här kan man ganska tydligt se att en risk med fredlighetskravet är att myndigheterna använder kravet som ett svepskäl för att tysta ner meningsmotståndare.

Vid sammankomster av provokativ karaktär finns en risk för att utomstående strävar efter att störa sammankomsten. I *Ärzte für das Leben mot Österreich* ordnade en grupp läkare tillika abortmotståndare en fredlig demonstration. Demonstrationen stördes av meningsmotståndare som arrangerat en våldsam motdemonstration. I målet konstaterade Europadomstolen att en sammankomst inte kan klassas som icke-fredlig enbart för att det är sannolikt att den kommer att orsaka icke-fredliga motreaktioner. Tvärtom är det, som ovan konstaterades i samband med statens skyldigheter i förhållande till mötesfriheten, myndigheternas skyldighet att inte bara uppfylla den negativa förpliktelsen att *låta bli* att ingripa i en fredlig sammankomst, utan också den positiva förpliktelsen att aktivt se till att mötesfriheten kan utövas utan yttre störningar.<sup>187</sup>

Ett motsvarande mål i MR-kommittén är *Alekseev mot Ryssland*. Skillnaden var i det här fallet att deltagarna aldrig fick möjligheten att anordna sammankomsten eftersom den förbjöds på förhand med hänvisning till den allmänna ordningen. I målet var det frågan om en människorättsaktivist som hade planerat att anordna en demonstration för homosexuellas rättigheter utanför den iranska ambassaden i Moskva. De ryska myndigheterna hänvisade i fallet till att demonstrationen kunde ”leda till en negativ samhällelig reaktion” vilket kunde ha allvarliga konsekvenser för den allmänna ordningen. Detta kunde i sin tur orsaka fara för demonstranterna. MR-kommittén noterade att en ospecifik och generell risk för motdemonstrationer inte innebär att en sammankomst kan förbjudas. Inte heller blotta *möjligheten* att motdemonstrationerna kunde leda till våld som myndigheterna inte kan hantera var enligt MR-kommittén tillräcklig för att förbjuda en sammankomst.<sup>188</sup>

Faran med rädslan över att inte kunna ordna en sammankomst utan utomstående inblandning är att man undviker att överhuvudtaget ordna sammankomster där kontroversiella frågor behandlas. Myndigheternas ovilja att ingripa kan ha en långtgående så kallad ”chilling effect” (avskräckande effekt). Visserligen måste rätten till motdemonstrationer erkännas, men den rätten kan inte inskränka rätten till den

---

<sup>186</sup> United Macedonian Organisation Ilinden mot Bulgarien, punkt 95–98, se även Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1091–1092.

<sup>187</sup> Plattform *Ärzte für das Leben mot Österreich*, punkt 32.

<sup>188</sup> CCPR/C/109/D/1873/2009, punkt 9.6, s. 8.



ursprungliga sammankomsten.<sup>189</sup> *Ärtzte für das Leben mot Österrike* var i regeringspropositionen en referens för 19 § SammankomstL, enligt vilken polisen vid behov ska vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.<sup>190</sup>

### 3.4.2 Budskapets icke-fredlighet

Ovan konstaterades att myndigheterna i allmänhet måste ha en stor tolerans gentemot eventuella förargelseväckande eller rentav chockerande åsikter i en sammankomst. Ovan nämndes också mötesfrihetens koppling till förebyggandet av radikaliserings.

Under de senaste åren har man kunnat notera att olika former av fundamentalism – till exempel nationalistisk, kulturell eller religiös sådan blivit allt mer vanligt förekommande. En allmänt accepterad definition av begreppet fundamentalism är rörelser som mycket starkt och bokstavligen förhåller sig till en viss tro eller till vissa principer.<sup>191</sup>

Det här väcker förstås frågan i vilken utsträckning sammankomster med rent fundamentalistiska inslag kan anses vara fredliga. I vilket skede blir en ”obekväm” åsikt icke-fredlig? Givetvis gäller alla ovannämnda riktlinjer också för själva innehållet i sammankomsterna – deltagarnas fredliga intentioner är en utgångspunkt och en enskild deltagares intentioner och beteende definierar inte hela sammankomstens juridiska status. Men fundamentalistiska rörelsernas framfart väcker också vissa specialfrågor – kan man exempelvis systematiskt utesluta en viss åsikt från mötesfriheten för att den inte uppfyller fredlighetskravet?

Till viss del gäller också den här frågan myndigheternas positiva förpliktelse att garantera ett tryggt utövande av mötesfriheten. FN:s specialrapportör för mötesfriheten har exempelvis uttryckt sin oro för att myndigheternas fundamentalistiska politik leder till att fredliga sammankomster begränsas eller förbjuds på religiösa eller politiska grunder. Dessutom orsakar fundamentalistiska rörelsernas sammankomster ofta häftiga motreaktioner, vilket kräver att myndigheterna vidtar tillräckliga åtgärder för att skydda såväl demonstranternas som motdemonstranternas rättigheter. Men även deltagarnas eller

---

<sup>189</sup> Guide on article 11, s. 12. Det finns omfattande rättspraxis i Europadomstolen om myndigheternas positiva skyldighet att skydda deltagare från utomstående inblandning.

<sup>190</sup> RP 145/1998 rd, s. 23.

<sup>191</sup> A/HRC/32/36, s. 4-5.

arrangörens beteende kan leda till problematiska gränsdragningar vad gäller fredlighetskravet.<sup>192</sup>

Det är inte möjligt att i SL begränsa yttrandefriheten utan synnerligen vägande skäl men vissa begränsningar finns.<sup>193</sup> Yttrandefriheten kan begränsas bland annat med stöd av stadgandet om hets mot folkgrupp (SL 11:8).

I synnerhet frågan om sammankomster med rasistiska inslag har varit en problematisk fråga för Europadomstolen. Här aktualiseras ovan nämnda artikel 17 om missbruk av rättigheterna i EKMR. Domstolen har i ett antal fall fått ta ställning till huruvida olika typer av handlingar med stöd av artikel 17 gör att en sammankomst överhuvudtaget inte omfattas av artikel 11 i EKMR. Ska en viss rasistisk handling kategoriskt konstateras vara missbruk av rättigheter i enlighet med artikel 17 eller ska dylik handling i sig omfattas av artikel 11(2) (men då kunna begränsas i enlighet med begränsningsgrunderna i artikel 11(2))?

I allmänhet utesluts sammankomster där kontroversiella åsikter uttrycks inte kategoriskt från tillämpningsområdet för EKMR 11(1) utan kan istället begränsas med stöd av EKMR artikel 11(2). Bedömningen måste förstås ske *in casu*, med beaktande av åsikternas natur.

Utgångspunkterna är klara – tröskeln är mycket hög för att myndigheterna ska ingripa på grund av innehållet i en sammankomst. Arrangören och deltagarna i en sammankomst får i allmänhet fritt välja hur sammankomsten ska se ut. Det här gäller, förutom sammankomstens innehåll, också var sammankomsten äger rum (till exempel om den sker på en specifik plats eller i form av en marsch) och *hur* innehållet uttrycks. Åsikterna i en sammankomst kan uttryckas med en rad olika hjälpmedel - musik, uniformer, banderoller, flaggor, skyltar och dylikt. Av detta följer att icke-fredliga element kan uttryckas inte enbart genom tal och fysiska handlingar, utan också genom exempelvis de nyss nämnda hjälpmedlen. Användning av den här typen av medel har, även om de skulle påminna om exempelvis historiskt tragiska händelser, inte ansetts kunna vara en grund för att *begränsa* mötesfriheten. Ett undantag är om användningen av symboler i sig själva kan kopplas till våldsamma handlingar. Det har alltså här inte tagits ställning till huruvida en sådan sammankomst är icke-fredlig eller inte, utan huruvida man kan begränsa rättigheterna enligt begränsningsgrunderna i EKMR artikel 11 (2) och att detta endast kan ske i exceptionella fall.<sup>194</sup> Men det här torde också innebära att enbart utnyttjandet av ovan

---

<sup>192</sup> A/HRC/32/36, s. 6.

<sup>193</sup> Pohjola – Majuri 2000, s. 235.

<sup>194</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 51, s. 9.

nämnda medel knappast kan föranleda att hela sammankomsten ses som icke-fredlig, utom då användningen av någon anledning ger upphov till en sådan form av våld som leder till att sammankomsten blir icke-fredlig enligt de kriterier som nämndes ovan i kapitel 3.1 och 3.3.<sup>195</sup>

Europadomstolen har tillsvidare främst avgjort frågan ur yttrandefrihetens synvinkel. Europadomstolen exempelvis konstaterat att bestridandet av folkmordet på judar är en åsikt som med stöd av artikel 17 överhuvudtaget inte skyddas av yttrandefriheten i artikel 10. Ett klagomål relaterat till ett sådant bestridande förklarades därmed oförenligt *ratione materiae* med EKMR.<sup>196</sup> Det här avgörandet torde, genom analogisk tolkning, kunna tillämpas också på mötesfriheten så att en sammankomst där förintelsen förnekas kan inte omfattas av artikel 11 i EKMR. Artikel 17 tillämpas endast i exceptionella fall. I förhållande till artikel 10 har den bara tillämpats i fall där klagomålet klart skrivits i syfte att frånta en konventionsartikel dess ursprungliga betydelse för ett ändamål som *klart* står emot konventionens värderingar.<sup>197</sup>

Problematiken i fråga har inte heller fastställts i CCPR/C/GC/37. På FN-nivå är frågan hur man ska sammanjämka de olika artiklarna. Artikel 20 i MP-konventionen föreskriver att allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat ”som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap och våld” ska vara förbjudet i lag. Förhållandet mellan artikel 20 och artikel 21 i MP-konventionen har tillsvidare inte fastställts. Innebär en sammankomst som innehåller något av de element som nämns i artikel 20 automatiskt att sammankomsten faller utanför tillämpningsområdet för artikel 21, eller innebär en sådan sammankomst endast att sammankomsten nog åtnjuter skydd under artikel 21 men att begränsningsgrunderna i ifrågavarande artikel kan tillämpas?

En annan rättsnorm vars förhållande till artikel 21 i MP-konventionen inte fastställts är artikel 4 i konventionen om avskaffande av all slags rasdiskriminering. Artikel 4 i ifrågavarande konvention tillämpas på rasistiska uttryckssätt oberoende av form, det vill säga också i form av icke-verbala uttryckssätt. Det kan handla om användningen av rasistiska symboler och bilder under en sammankomst, eller att deltagarnas beteende under en sammankomst rent allmänt kan ses som rasistiskt.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Venedigkommissionens riktlinjer, punkt 30, s. 11.

<sup>196</sup> Garaudy mot Frankrike och Pellonpää 2020, s. 603. Motsvarande konstaterades även i M’bala M’bala mot Frankrike, punkt 41.

<sup>197</sup> Perincek mot Schweiz, punkt 114.

<sup>198</sup> CERD/C/GC/35, punkt 7, s. 3.

Förhållandet mellan fredlighet, yttrandefrihet och mötesfrihet har behandlats bland annat i ett fall i FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD). *The Jewish community of Oslo and others mot Norge* gällde en sammankomst för att hedra den numera avlidna tyska nazistiska politikern Rudolf Hess. En av deltagarna i sammankomsten höll ett tal med mycket starka antisemitistiska inslag. Dessutom utfördes nazisthälsningen under sammankomsten. CERD konstaterade att användningen nazisthälsningen gjorde att sammankomsten inte kunde ses som fredlig och att uppviglingen till våld var ”uppenbar”.<sup>199</sup> CERD har vid ett annat tillfälle fastställt att kampen mot rasism inte kan användas för att inskränka rätten att uttrycka missnöje inom ramen för mötesfriheten och att kriminaliseringen av rasistiska uttryckssätt ska reserveras för allvarliga brott. Hur relationen mellan sammankomsters fredlighet och rasism ser ut har tillsvidare inte klargjorts. Det skulle finnas rum för större tydlighet för hur förhållandet mellan de olika rättsnormerna i FN ska se ut. Är en sammankomst som enligt en rättsnorm klassats som rasistisk automatiskt också icke-fredlig?<sup>200</sup>

Att systematiskt utesluta en viss typ av åsikter från mötesfrihetens område kan tyckas vara en enkel lösning. I flera regionala system har vissa former av budskap specifikt uteslutits ur skyddet för mötesfriheten. Specialrapportören för den interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har exempelvis konstaterat att krigs- och hatpropaganda i en sammankomst gör att sammankomsten automatiskt utesluts ur tillämpningsområdet för artikel 13 om mötesfrihet i den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter.<sup>201</sup> Det finns också risker med ett sådant beslut, exempelvis att det leder till att kontroversiella åsikter förbjuds i lag med hänvisning till artikel 20.<sup>202</sup>

På nationell nivå är den här frågan tydligare, eftersom strafflagstiftningen sätter vissa ramar för yttrandefriheten. Också den ovannämnda artikel 17 om missbruk av rättigheter i EKMR kan komma på fråga, vilket exempelvis var fallet när den nynazistiska föreningen Nordiska motståndsrörelsen upplöstes (HD 2020:68). Frågan gäller också i största allmänhet under vilka förutsättningar yttrandefriheten kan begränsas, vilket är en juridisk fråga för sig som inte kan behandlas närmare i avhandlingen.

---

<sup>199</sup> *The Jewish community of Oslo and others*, punkt 3.9.

<sup>200</sup> CERD/C/GC/35, punkt 12 och 20. Se även Hamilton 2019, s. 11.

<sup>201</sup> OEA/SER.L/V/11, punkt 66.

<sup>202</sup> *Bohne m.fl.*, punkt 22, s. 5.

### 3.4.3 Våldsamma inslag från myndigheternas sida och frågan om ”vem som började”

I vissa fall kan myndigheterna uppsåtligt försöka förhindra sammankomstens fredliga gång för att få ett skäl att upplösa den utan att behöva beakta begränsningsgrunderna för mötesfriheten.

Ibland måste man därför ställa sig frågan vem som gett upphov till det våldsamma beteendet. En sammankomst kan konstateras vara icke-fredlig även om deltagarna själva inte bidragit till våldsamteterna men förlorar då inte sitt skydd som mänsklig rättighet. Det här är förstås också relaterat till mötesfrihetens status som individuell rättighet – deltagarna kan inte svara för andras beteende i förhållande till sammankomsten.<sup>203</sup>

Det ovannämnda målet *Razvozhayev mot Ryssland och Ukraina och Udaltsov mot Ryssland* åskådliggör hur svårt det kan vara att avgöra vem som står bakom icke-fredliga element i en sammankomst. I fallet i fråga hade polisen förhindrat deltagarna att komma samman på den överenskomna platsen, vilket ledde till våldsamma sammandrabbningar mellan polis och deltagare. Även om domstolen i fallet ansåg att Razvozhayevs agerande inte varit fredligt medan Udaltsovs initiativ till sit-in demonstration var fredligt kan man på god grund kritisera domstolen för att inte i tillräcklig grad diskuterat myndigheternas medskyldighet till att våldsamteterna överhuvudtaget utbröt.<sup>204</sup>

I CCPR/C/GC/37 poängterades att en sammankomst är fredlig även om myndigheterna orsakar icke-fredligheten. Det samma gäller när en person som handlar å myndigheternas vägnar i syfte att sammankomsten ska urarta i våldsamtet (en så kallad *agent provocateur*) orsakar icke-fredligheten.<sup>205</sup>

### 3.5 Fredliga sammankomster online

En ny problematik som uppstått i och med den teknologiska utvecklingen är skyddet av sammankomster online. Den digitala världen har på ett banbrytande sätt utvidgat individens möjligheter att komma samman och utöva mötesfriheten online.<sup>206</sup> Ett av många exempel är Me too-kampanjen som började just som ett upprop online. Covid-19-

---

<sup>203</sup> Nyaletsossi Voule 2019, s. 6.

<sup>204</sup> Se Önder 2020.

<sup>205</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 18, s. 4.

<sup>206</sup> A/HRC/41/4, punkt 21, s. 6.

pandemin, under vilken traditionella sammankomster inte i varit möjliga i samma utsträckning som tidigare, har förstås också gjort den här frågan aktuell.

FN:s människorättskommitté tog ett principiellt viktigt steg då de i CCPR/C/GC/37 inkluderade sammankomster online i tillämpningsområdet för MP-konventionens artikel 21. I kommentaren konstateras att artikel 21 skyddar sammankomster oberoende av var de äger rum – utomhus, inomhus och online, i privata och offentliga utrymmen eller i en blandning av dessa.<sup>207</sup>

Kravet på fredlighet gäller således också för sammankomster online, men hur kan fredligheten konstateras i en sammankomst som äger rum online? Vissa av de riktlinjer som ovan nämnts kan förstås tillämpas direkt också på de här sammankomsterna. Det gäller till exempel presumtionen om deltagarnas fredliga intentioner. Men sammankomster online är givetvis ändå på många sätt annorlunda än traditionella sammankomster (sammankomster offline) även om de båda används för samma syften. För det första blir statens positiva skyldighet att trygga och främja sammankomster en annan – det kan handla om att myndigheterna inte blockerar eller på annat sätt förhindrar tillgång till Internet under en sammankomst.<sup>208</sup> Också privata aktörer är inblandade – sammankomster online är helt beroende av plattformar online och då framför allt sociala medier.<sup>209</sup>

Ovan behandlades kontroversiella och/eller regeringsfientliga sammankomster offline och det konstaterades att man måste särskilja mellan förargelseväckande och regeringskritiska sammankomster och icke-fredliga sådana. Ett problematiskt scenario online kan vara att myndigheterna mot motsvarande sätt försöker tysta ner ovälkomna men i sig icke-fredliga åsikter genom att exempelvis blockera tillgången till Internet.<sup>210</sup>

Frågan om vad som i relation till just mötesfriheten kan ses som fredligt online har tillsvidare inte diskuteras i större utsträckning. Diskussionen, åtminstone inom FN, har främst gällt begränsningen av fredliga sammankomster med stöd av begränsningsgrunderna i artikel 21 i MP-konventionen. Att i praktiken avgöra huruvida deltagarna har icke-fredliga intentioner och exempelvis uppviglar till våld kan vara svårare när det gäller sammankomster online, speciellt i och med kulturen av så kallad ”trolling”, det vill säga att i olika grader medvetet provocera och irritera på nätet. Myndigheternas skyldigheter i enlighet med exempelvis GL 22 § torde vara de samma också för

---

<sup>207</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 6, s. 2.

<sup>208</sup> Ibid. punkt 34, s. 6.

<sup>209</sup> A/HRC/41/41 punkt 18, s. 6. Privata aktörers roll i tryggheten av mänskliga rättigheter diskuteras närmare bland annat i FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, se HR/PUB/11/04.

<sup>210</sup> CCPR/C/GC/37 punkt 34, s. 6.

sammankomster online, men till skillnad från traditionella sammankomster offline är hanteringen av sammankomster online något mer komplicerad med tanke på alla inblandade aktörer – exempelvis just privata teknologiföretag. En annan konkret problematik, kanske en slags motsvarighet till motdemonstration online, är så kallad ”hacktivism”, det vill säga med en ofta politisk agenda väcka uppmärksamhet genom att exempelvis bryta sig in på servrar, sprida virus eller förhindra tillgång till myndigheters hemsidor.<sup>211</sup>

I sammankomster online väcks också frågan var gränsen mellan yttrandefriheten och mötesfriheten går. Också i traditionella sammankomster kan mötesfriheten inte tryggas fullt ut utan att andra, relaterade rättigheter också tryggas.<sup>212</sup> Vid sammankomster online suddas gränsen mellan rättigheterna kanske ytterligare ut. Redan det faktum att det statsförfattningsrättsliga skyddet för sammankomster online erkänns är ett viktigt steg, men rättigheten kommer att behöva specificeras ytterligare. Vi lär säkert se mer rättspraxis inom det här ämnet framöver. Till dess vore det önskvärt att tydligare beakta särdragen för sammankomster online och klargöra hur fredligheten i dessa ska konstateras, eftersom det förefaller helt klart att de kriterier som tillämpas för sammankomster offline inte alltid kan tillämpas som sådana på sammankomster online.

---

<sup>211</sup> McPherson m.fl. 2019, s. 31. Ett exempel på myndigheternas agerande med sådana medel var under den så kallade Jasminrevolutionen i slutet av år 2011, då den tunisiska regeringen blockerade grupper på Facebook där demonstrationer marknadsfördes. Samma tendenser fortsatte sedan i Egypten, Bahrain och Libyen i ännu större omfattning i syfte att tysta ner det växande missnöjet med regeringen. Hela förloppet kom senare att nämnas som den arabiska våren, se Rutzen och Zenn 2011, s. 53–54.

<sup>212</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 9, s. 2.

## 4. CIVIL OLYDNAD OCH SIT-IN DEMONSTRATIONER – KAN EN LAGSTRIDIG SAMMANKOMST VARA FREDLIG?

### 4.1 Allmänt

I den offentliga debatten kring mötesfriheten har civil olydnad varit mycket på tapeten under de senaste åren. Den amerikanska filosofen John Rawls definierade civil olydnad som att medvetet och på ett fredligt sätt bryta mot lagen i syfte att ändra lagar eller på annat sätt rikta uppmärksamheten mot samhällsproblem. Inom civil olydnad accepterar vanligen deltagarna följderna av de lagstridiga handlingarna. Civil olydnad kan därför placeras i en slags gråzon mellan lagliga sammankomster och organiserat, militant motstånd.<sup>213</sup> Inom mötesfrihetens område kan det handla om att blockera en trafikled eller ingången till en byggnad eller att kedja fast sig i syfte att förhindra någon typ av fordon eller maskin att starta (det sistnämnda gäller framför allt miljörelaterade demonstrationer). Sammankomster där deltagarna sätter sig ner i grupp och vägrar flytta på sig kallas för sit-in demonstrationer.

Ofta är det i fall av civil olydnad frågan om kollisioner mellan grundläggande rättigheter. Exempelvis om trafiken blockeras kan mötesfriheten stå mot rätten till fri rörlighet.<sup>214</sup>

De flesta sammankomster, oberoende av om det är frågan om handlingar av civil olydnad eller inte, riskerar att i någon mån påverka utomstående. Europadomstolen har konstaterat att vilken som helst sammankomst på allmän plats kan orsaka en viss störning för allmänheten och att myndigheterna därför måste visa en viss tolerans gentemot störande element i sammankomsten, också om sammankomsten är olaglig. Vilken tolerans som myndigheterna förutsätts tåla bedöms från fall till fall och då särskilt utgående från graden av störning som allmänheten orsakas och huruvida deltagarna getts en tillräcklig möjlighet att uttrycka sina åsikter.<sup>215</sup>

Som ovan nämnts är själva definitionen av handlingar av civil olydnad att de vanligen inte är direkt våldsamma. Men i vilken utsträckning uppfyller sådana handlingar de krav på fredlighet inom mötesfriheten som ovan behandlats?

---

<sup>213</sup> Stanford encyclopedia of philosophy. Rawls definition har kritiserats för att inte vara bred nog.

<sup>214</sup> Se exempel Barraco mot Frankrike.

<sup>215</sup> Se till exempel Annenkov m.fl. mot Ryssland, punkt 131 f) och Frumkin mot Ryssland, punkt 97.



## 4.2 Olagligt inte synonymt med icke-fredligt

Begreppet fredlighet har en självständig betydelse inom mötesfriheten. Viktigt att poängtera är att en sammankomst som enligt den nationella lagstiftningen är olaglig inte nödvändigtvis är icke-fredlig. Olaglig och icke-fredlig är inte på något sätt synonymer. En sammankomst som är grundlagsvidrig eller på annat sätt lagstridig enligt den nationella lagsstiftningen är därför inte automatiskt icke-fredlig. Huruvida sammankomsten är laglig eller inte kan således under inga omständigheter användas som ett kriterium i fredlighetsbedömningen.<sup>216</sup>

Handlingar av civil olydnad och så kallade ”direct action”-kampanjer *kan* vara skyddade av artikel 21 i MP-konventionen, så länge de är fredliga.<sup>217</sup> I CCPR/C/GC/37 nämns att så länge deltagarnas eller arrangörens beteende i sig uppfyller fredlighetskravet spelar det ingen roll att sammankomsten inte är i enlighet med vissa nationella rättsliga krav för en sammankomst (eng: ”certain domestic legal requirements”). I vissa fall kan den nationella lagen explicit förbjuda civil olydnad, något som MR-kommittén vid åtminstone ett tillfälle uttryckt sin oro över.<sup>218</sup>

Det specificeras inte desto mer vilka de nationella rättsliga krav som i CCPR/C/GC/37 åsyftas är. Det är frågan om en ganska bred formulering - sådana krav kan exempelvis vara att arrangören måste meddela myndigheterna om sammankomsten i förväg, eller rentav be om tillstånd för den på förhand. Det behöver alltså inte handla om ett sådana medvetna lagstridiga handlingar som avses med begreppet civil olydnad. Konstaterandet att handlingar av civil olydnad och ”direct action”-kampanjer *kan* omfattas av artikel 21 lämnar också utrymme för tolkning. Gäller det alla fredliga former av civil olydnad under alla (fredliga) omständigheter? Och vad avses med ”direct action” här? Begreppet har i CCPR/C/GC/37 särskilt från civil olydnad – är det alltså frågan om en mer radikal form av civil olydnad?

---

<sup>216</sup> Mead 2010, s. 70.

<sup>217</sup> CCPR/C/GC/37, punkt 16, s. 3 och A/HRC/20/27, punkt 24, s. 7.

<sup>218</sup> CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, punkt 16.

### 4.3 Civil olydnad och mötesfrihet i rättspraxis

Det finns en del rättspraxis på området som ger en viss vägledning. Handlingar av civil olydnad har i Europadomstolen behandlats både under EKMR artikel 10 och artikel 11. Exempelvis i ett fall som gällde Greenpeace-aktivisters försök att förhindra valfångst ansåg domstolen att det inte var nödvändigt att välja mellan artikel 10 och artikel 11.<sup>219</sup>

Ett av de tidigare målen gällande civil olydnad och fredlighet är *G mot Tyskland*. Europadomstolen fastställde i målet att upprepade sit-in-demonstrationer där en väg fram till amerikanska militärbaracker blockerades var fredlig. Sammankomsten hade inte fått tillstånd och var således lagstridiga enligt den nationella lagstiftningen. Domstolen tog upp klagomålet till behandling under artikel 11 med hänvisning till att begreppet ”fredlig” är en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle och inte ska tolkas restriktivt. Deltagarna i sit-in demonstrationerna hade enligt domstolen inte aktivt gjort sig skyldiga till icke-fredliga handlingar.<sup>220</sup>

I *Barraco mot Frankrike* hade den klagande, en lastbilschaufför, tillsammans med andra lastbilschaufförer deltagit i en demonstration som gick ut på att göra långsamt i led på en trafikerad led. Sammankomsten ledde till att trafiken i praktiken stod helt stilla under en period. Europadomstolen konstaterade återigen att alla sammankomster kan orsaka en viss störning för omgivningen – däribland trafikstörningar - och att myndigheterna måste ha en viss tolerans när det gäller fredliga sammankomster som bidrar till dylika störningar. Arrangören hade underlåtit att meddela om sammankomsten på förhand enligt den nationella lagstiftningens krav, men detta i sig rättfärdigade inte ett ingripande i rätten till fredliga sammankomster. Myndigheterna hade varit medvetna om sammankomsten och kunnat vidta tillräckliga åtgärder för att upprätthålla säkerhet och allmän ordning. Domstolen ansåg mot bakgrunden av det här att den klagande hade fredliga intentioner och att sammankomsten således var inom tillämpningsområdet för EKMR artikel 11.<sup>221</sup>

*Kudrevičius med flera mot Litauen* gällde en demonstration där litauiska jordbrukare i syfte att demonstrera mot dåliga ekonomiska villkor blockerat en trafikerad motorväg genom att

---

<sup>219</sup> Drieman m.fl. mot Norge.

<sup>220</sup> Det var frågan om ett motsvarande scenario också i *Lucas mot Storbritannien*, där Europadomstolen likaså valde att inkludera en sit-in demonstration i tillämpningsområdet för EKMR artikel 11.

<sup>221</sup> *Baracco mot Frankrike*, punkt 43 och 45. Ett motsvarande fall inom EU-rätten är det ovannämnda EU-domstolens *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge mot Österrike*. I *Schmidberger* tog EU-domstolen dock inte explicit ställning till huruvida det var frågan om en fredlig sammankomst, utan diskuterade endast i allmänna ordalag kollisionen mellan den fria rörligheten för varor och grundläggande fri- och rättigheter så som yttrandefrihet och mötesfrihet, se punkt 79 i ifrågavarande mål.

ställa sig på vägen och köra ut traktorer på vägen. Blockaden ledde till konflikter mellan jordbrukarna och de lastbilschaufförer som transporterade varor längs med motorvägen. Europadomstolen noterade att en del av klagandena hade blockerat vägen med hjälp av traktorer, men att fordonen inte använts för att orsaka fysisk skada på vare sig poliser eller utomstående. Domstolen konstaterade vidare att trafikblockaden i det här fallet inte kunde ses som en sidoeffekt av demonstrationen utan att den tydde på uttryckliga intentioner att åsamka en blockad. Förfarande där trafiken och ”livets normala gång” (eng: ordinary course of life”) uppsåtligen störs hör enligt domstolen inte till kärnan av mötesfriheten enligt EKMR artikel 11. Europadomstolen ansåg ändå inte att de klagandes agerande i fallet varit av sådan natur att det helt skulle uteslutas från tillämpningsområdet för artikel 11.<sup>222</sup>

Frågan är i vilka fall konstaterandet att sammankomster där trafiken och ”livets normala gång” (ordinary course of life) störts inte hör till kärnan av den rättighet som artikel 11 skyddar verkligen påverkar bedömningen av fredligheten.<sup>223</sup> Konstaterandet verkar nämligen inte tillsvidare ha haft någon konkret inverkan på domstolens avgöranden eftersom man hittills ändå konsekvent konstaterat att sit-in demonstrationer och övriga handlingar av civil olydnad faller inom tillämpningsområdet för artikel 11.

Sit-in demonstrationer kan utöver blockering av trafiken också exempelvis gälla ockupation av byggnader.

I *Taranenko mot Ryssland* hade en större grupp personer i protestsyfte tagit sig in i en av president Vladimir Putins administrationsbyggnader och låst in sig på ett kontor och vägrat lämna det. Inget våld hade använts, förutom då en vakt vid ett tillfälle skuffats åt sidan. I målet konstaterade domstolen att demonstranternas beteende varit fredligt trots att det haft en viss störande inverkan. Detta trots att sammankomsten varit olaglig enligt rysk lagstiftning.<sup>224</sup>

I *Cisse mot Frankrike* konstaterades en ockupation av en kyrka i protestsyfte vara fredlig. Frankrike hävdade i fallet att rätten till fredliga sammankomster inte kunde utsträckas till att gälla sammankomster där deltagarnas syfte varit att störa den allmänna ordningen. Kyrkan hade varit ockuperad under flera veckors tid. Intressant i fallet är att de franska domstolarna också hänvisade till att sammankomsten i fråga inte kunde vara fredlig

---

<sup>222</sup> Kudrevičius m.fl. mot Litauen, punkt 91-99.

<sup>224</sup> Taranenko mot Ryssland, punkt 90. Den huvudsakliga juridiska frågan i fallet gällde huruvida det straff som den ändringssökande tilldelades var proportionerligt.

eftersom den förhindrade tillgången till ett bönehus – en tillgång som reglerades i den franska lagstiftningen. Europadomstolen godtog inte de franska domstolarnas motiveringar och konstaterade att en sammankomsts laglighet under nationell lag inte kan vara ett kriterium för bedömningen av sammankomstens fredlighet.<sup>225</sup>

Vi kan alltså konstatera att Europadomstolen visserligen erkänner sammankomster med inslag av civil olydnad som fredliga, samtidigt som det i rättspraxis ansetts att åtminstone en del av dessa inte kan anses tillhöra ”kärnan av det som skyddas i EKMR”. En större tydlighet vore önskvärd här. Det är åtminstone klart att enbart det faktum att deltagarna i en sammankomst inte getts tillstånd för sammankomsten eller att sammankomsten på ett annat sätt är lagstridig inte i sig under några omständigheter kan vara ett kriterium för att bedöma sammankomsten som icke-fredlig.

I ljuset av de nationella begränsningskriterierna skulle konstaterandet att civil olydnad inte utgör ”kärnan i mötesfriheten” innebära att man i vissa fall på mer lättvindiga grunder kunde bedöma en sammankomst med inslag av civil olydnad som icke-fredlig än en sammankomst utan sådana inslag, eftersom åtminstone ett av begränsningskraven då uppfylls (= det är inte frågan om en begränsning som inverkar på kärnan av rättigheten).

På ett rent inhemskt plan har civil olydnad och sammankomster behandlats i ett antal uppmärksammade fall. Den juridiska frågan har i de flesta fall inte varit relaterade till just fredligheten i sammanhanget, utan främst till polisens användning av maktmedel<sup>226</sup> eller till huruvida de straff som tilldelats deltagarna varit proportionerliga<sup>227</sup>.

Också frågan om ”ändamålen helgar medlen” har diskuterats. Kan exempelvis en sammankomst där civil olydnad förekommer rättfärdigas om de budskap som framförs på något plan kan ses som allmännyttiga? Den här diskussionen kan knappast på motsvarande sätt föras i relation till en sammankomsts fredlighet. En sammankomst med ”allmännyttiga ändamål” torde inte kunna ses som fredlig på andra grunder än en sammankomst för något annat syfte. Själva syftet med mötesfriheten är att garantera en mångfald av åsikter och röster. Det är redan problematiskt att avgöra vad som kan anses vara en allmännyttig handling. Att då klassificera vissa sammankomster med inslag av civil olydnad som

---

<sup>225</sup> Cisse mot Frankrike, punkt 37.

<sup>226</sup> Ett exempel på en sådan diskussion gällde rörelsen Elokapias sit-in-demonstration i Helsingfors hösten 2020 och polisens användning av pepparsprej för att upplösa demonstrationen, se Rikander – Muukkonen 2020.

<sup>227</sup> I det så kallade Kojjärvi-fallet (HD:1983-11-159) försökte aktivister stoppa utdikningen av sjön Kojjärvi genom att bland annat kedja fast sig i grävmaskiner som skulle arbeta på området. Aktivisterna hänvisade till att deras handlingar hade ett allmännyttigt syfte. Domstolen konstaterade att ett allmännyttigt syfte inte gjorde att handlingarna inte kunde anses straffbara.

fredliga på basis av de åsikter som uttrycks vore redan ett politiskt färgat beslut. Begreppet fredlighet bör definieras enligt mer objektiva grunder.

## 5. SLUTSATSER OCH FRAMTIDSUTSIKTER

Syftet med avhandlingen var att med rättsdogmatisk och samhällsjuridisk metod definiera det mångfacetterade begreppet fredlig sammankomst och betydelsen av ett fredlighetskrav inom mötesfriheten.

Graden av respekt för mötesfriheten är en indikator på ganska mycket i ett samhälle, i synnerhet med tanke på att mötesfriheten har starka anknytningar till övriga politiska rättigheter, såsom yttrandefriheten och rätten till inflytande.

Vad gäller den konkreta frågan om vad som är och inte är en fredlig sammankomst kan det konstateras att begreppet saknar en entydig definition i nationell lagstiftning och i de internationella människorättsfördragen. Det här har förstås delvis en logisk förklaring – liksom exempelvis den nationella strafflagen inte innehåller alla tänkbara brottsscenarion på detaljnivå kan inte heller alla tänkbara situationer där begreppet fredlighet skulle vara föremål för juridisk diskussion listas på lag- och konventionsnivå. Därför är rättspraxis, i synnerhet Europadomstolens, av stor betydelse. Soft law-material, som visserligen inte är juridiskt bindande, ger också tydliga riktlinjer i många fall.

Bland soft law-materialen för mötesfriheten är MR-kommitténs nyligen utgivna CCPR/C/GC/37 och Venedigkommissionens riktlinjer värdefulla bidrag till tolkningen av mötesfriheten. Den allmänna kommentaren som publicerades i juli 2020 kom lägligt under ett år där mötesfriheten och dess gränser kanske varit en mer aktuell frågeställning än någonsin tidigare då samhället stod inför prövningar av sällan skådat slag i och med Covid-19-pandemin.

Begreppet fredlighet utgår från deltagarnas intentioner. Å andra sidan innebär inte deltagarnas ursprungligen fredliga intentioner att en sammankomst som urartat i utbrett och allvarligt våld kan bedömas som fredlig. Däremot är det möjligt att en sammankomst där intentionerna varit klart icke-fredliga, men själva sammankomsten inte urartade i våldsamheter, i teorin kan bedömas som icke-fredlig. Det här kan upplevas som aningen förvirrande.

I praktiken har Europadomstolen varierande praxis vad gäller just bedömningen av deltagarnas intentioner – i vissa fall, till exempel i ovannämnda *Osmani med flera mot Makedonien* har en sammankomst där en deltagare uttryckt våldsamma intentioner och uppmanat våld ansetts vara inom tillämpningsområdet för artikel 11 i EKMR, utan att

domstolen i avgörandet bedömt fredligheten i mer än någon enstaka mening. I andra fall, till exempel i *Razvozhayev mot Ryssland och Ukraina* och *Udaltsov mot Ryssland* har domstolen på tämligen lättvindiga grunder bedömt intentionerna som icke-fredliga och utanför tillämpningsområdet för artikel 11 och därför nekat att ta upp målet till behandling.

Fredligheten och deltagarnas intentioner har helt enkelt inte getts särskilt stor uppmärksamhet i de mål där frågan över huvud taget varit relevant. I synnerhet om man jämför *Osmani med flera mot Makedonien* och *Razvozhayev mot Ryssland och Ukraina* och *Udaltsov mot Ryssland* verkar det som att det i bägge fallen varit frågan om liknande typer våld, men deltagarnas intentioner har bedömts olika. I båda fallen är också motiveringarna gällande fredligheten korta.

Vad gäller den mer specifika frågan om vad som kan räknas som våld finns en hel del frågetecken. Bland annat frågan om i vilka situationer vapen tyder på våldsamma intentioner är öppen. I soft law-material nämns exempelvis att kulturella särdrag kan tas i beaktande vid bedömningen, men hur det i praktiken bedöms är oklart. Därför skulle det behövas tydligare riktlinjer för vilka slags kulturella särdrag som avses. Den här frågan torde däremot inte ur inhemsk synvinkel vålla särskilt mycket problem, eftersom vapen entydigt enligt den inhemska lagstiftningen är förbjudna i sammankomster om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa.

Gränsen mellan yttrandefrihet och mötesfrihet är flytande och inte alltid existerande. Man kan fråga sig om det överhuvudtaget i framtiden är ändamålsenligt att yttrandefriheten och mötesfriheten skyddas i olika bestämmelser, eller om de för tydlighetens skull kunde regleras i en och samma bestämmelse. Det här speciellt med tanke på att sammankomster online numera ingår i mötesfriheten. Inkluderandet av sammankomster online i skyddet av mötesfriheten i CCPR/C/GC/37 innebar ett betydande steg framåt men kommer också att medföra många juridiska frågeställningar gällande hur fredligheten ska definieras i dem. Sammankomster online har hittills ännu inte diskuterats i större omfattning ur just mötesfrihetens perspektiv och tidigare riktlinjer för definitionen av begreppet fredlighet (exempelvis de soft law-instrument som behandlats i avhandlingen) kan inte i alla lägen tillämpas på dessa eftersom bland annat risken för fysiskt våld faller bort. På inhemskt plan har man tillsvidare inte erkänt sammankomster online som grundlagsskyddad under GL 13 §, men i och med att MR-kommittén explicit inkluderat dem i begreppet lär det bara vara en tidsfråga innan man måste ta ställning till den här frågan också i Finland.

Med tanke på olika fundamentalistiska rörelers frammarsch krävs en större tydlighet vad gäller bedömningen av innehållet i en sammankomst ur fredlighetsperspektivet. Då rör vi oss på yttrandefrihetens område men frågan är relevant också för mötesfrihetens del. Här är det också oklart hur förhållandet mellan mötesfriheten och andra normer, till exempel artikel 4 i konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ska se ut. Det är knappast möjligt att på detaljnivå reglera vilka typer av åsikter som kan och inte kan anses fredliga, även om exempel finns, till exempel så att sammankomster där förintelsen förnekas kategoriskt utesluts ur mötesfrihetens område. I de här fallen behöver man dock inte alltid ta ställning till huruvida sådant beteende uttryckligen är icke-fredligt, eftersom det redan på basis av artikel 17 i EKMR kan anses vara ett missbruk av rättigheterna och därmed utesluts från mötesfrihetens område. De här frågorna måste förstås också bedömas i ljuset av den finländska strafflagstiftningen.

Fenomenet civil olydnad har under de senaste åren fått en hel del uppmärksamhet och är förmodligen en form av sammankomst att räkna med även framöver. Att medvetet begå lagstridiga handlingar i syfte att leda allmänhetens uppmärksamhet mot en aktuell fråga kan ses som moraliskt fel och som något som i betydande utsträckning stör den allmänna ordningen. Men en sammankomst där civil olydnad används som metod är vanligen fredlig, skyddas därför av mötesfriheten och kan därmed begränsas endast med stöd av de lagstadgade begränsningsgrunderna. Det är ändå tillsvidare oklart vad Europadomstolens konstaterande att civil olydnad inte hör till ”kärnan av mötesfriheten” i praktiken innebär. Tillsvidare har Europadomstolen haft en tillåtande inställning till att inkludera civil olydnad i mötesfriheten.

Den individuella bedömningen är helt essentiell för att fredlighetskravet inte ska kunna missbrukas av myndigheterna. En risk är att fredlighetskravet används som ett svepskäl för att tysta ned åsikter, till exempel genom att bedöma en sammankomst som icke-fredlig på basis av en enskild våldsam handling. Till exempel användningen av så kallade ”agent provocateurs” är en metod som från myndigheternas sida kan användas i ett försök att få en grund för att upplösa en sammankomst. En enstaka sådan handling förlorar dock sin betydelse om enstaka individers beteende inte är avgörande för hela sammankomstens natur. Mötesfriheten är en kollektiv rättighet i den meningen att sammankomsten innefattar flera personer och själva syftet med sammankomsten är uttryckande och utbytande av åsikter, men varje deltagare svarar för sina egna handlingar. Att MR-kommittén i CCPR/C/GC/37 valde att understryka detta kan ses som positivt.



När det gäller den mer allmänna frågan om huruvida fredlighetskravet är existensberättigat blir i synnerhet proportionalitetskravet särskilt viktigt – kan man uppnå detta mål med mindre medel? Fredlighetskravet är, så som det är formulerat i SammankomstL och i de internationella människorättsfördragen, nödvändigt. Att inte ställa ett sådant krav för utövandet av mötesfriheten kunde vara grundlagsvidrigt med tanke på att myndigheterna med stöd av bland annat GL 7 § förpliktas att skydda individens trygghet. De allmänna begränsningsgrunderna, och då i synnerhet proportionalitetskravet, blir särskilt relevanta vid den konkreta tillämpningen av fredlighetskravet. Det gäller då att rannsaka begränsningarna utgående från vad *målet* med dessa är.

Det huvudsakliga syftet med fredlighetskravet är samhällelig trygghet och säkerhet. Utgångspunkten är att samhälleligt engagemang på olika nivåer, oberoende av om det sker i form av en traditionell sammankomst eller på annat sätt, ger upphov till en sund dialog som i sin tur motverkar säkerhetsrisker sammankopplade med radikalisering. Att med hänvisningen till säkerhetsskäl begränsa en sammankomst med stöd av fredlighetskravet kan i vissa fall ha motsatt effekt, det vill säga *främja* ”oönskat” beteende snarare än *motverka* det. Studier har påvisat att en aktiv och mångsidig samhällsdebatt främjar trygghet och motverkar radikalisering snarare än tvärtom. Därför bör begränsningar tillämpas med tillförsikt och med beaktande av hur de faktiska målen bäst kan uppnås. Men ibland är det frågan om omedelbara säkerhetsrisker (som i fallet Smash Asem, exempelvis) och då är det förstås helt berättigat, eller rentav ett juridiskt måste att sammankomsten bedöms som icke-fredlig och förlorar sitt skydd under mötesfriheten. Det går inte att understryka nog myndigheternas roll som balanserare av dels mötesfriheten och dels andra grundläggande rättigheter som man med hjälp av fredlighetskravet vill skydda.

Den rättspraxis som hänvisats till i den här avhandlingen gäller framför allt öststater och nya demokratier – Ryssland, Bulgarien, Turkiet, Moldavien och så vidare. Västeuropa är inte väl representerat när det gäller den specifika frågan om en sammankomsts fredlighet och den inhemska rättspraxisen vad gäller definitionen av begreppet är närmast obefintlig. Betyder det här att frågan är irrelevant för Finlands del? Jag hävdar bestämt att så inte är fallet. Europadomstolens praxis är bindande för Finland. Även om de faktiska situationerna som framkommer i viss rättspraxis (exempelvis myndigheters tecken på regelrätt minoritetsförtryck eller förbjudande av regeringskritiska sammankomster) känns otänkbara i ett finländskt sammanhang är de principer som framgår av rättspraxisen bindande också för Finlands del. Det finns inte heller skäl att vara naiv vad gäller den finländska demokratins och rättsstatens ofelbarhet. Stora samhälleliga förändringar som klimatkrisen

och populismens frammarsch medför nya utmaningar för myndigheterna i deras uppdrag att trygga mötesfriheten.

Utgående från det nuvarande rättsläget kan man se två samhällspolitiska mål som måste balanseras. Å ena sidan gäller det den allmänna ordningen, individens trygghet och rätt till en trygg närmiljö. Å andra sidan gäller det en mötesfrihet som förverkligas fullt ut, där också ”obekväma”, kontroversiella och regeringskritiska aktörer får höras och där man i så liten utsträckning som möjligt möjliggör för myndigheterna att missbruka fredlighetskravet i syftet att tysta ner vissa åsikter. En optimal juridisk definition av begreppet fredlighet är en tydlig och förutsägbar definition där det finns en balans mellan de här två målen.

Mycket av Europadomstolens praxis gällande fredlighetsbedömningen ger fler frågor än svar. Definitionen av begreppet fredlighet kan alltså på goda grunder kritiseras för att inte vara tillräckligt tydligt och förutsägbar. Det vore önskvärt att i synnerhet Europadomstolen överlag fäste större uppmärksamhet vid fredlighetsbegreppets yttre gränser framöver. Mötesfriheten är inte en absolut rättighet och det förefaller klart att fredlighetskravet som det är formulerat i lagstiftningen och i de internationella fördragen är en begränsning som på många grunder är motiverad. Samtidigt är mötesfriheten en förutsättning för förverkligandet av många andra grundläggande rättigheter. Bedömningen av en sammankomst som icke-fredlig kan inte ske på lättvindiga grunder – begreppet fredlighet måste redan med stöd av Europadomstolens praxis ha en så bred definition som möjligt. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid en opartisk bedömning som är oberoende av deltagarnas politiska åskådning eller andra, ur fredlighetsbedömningen irrelevanta aspekter.